

FOREBYGGING AV TERRORISME OG ANNEN KRIMINALITET

Del I:

Strategier for forebygging av terrorisme
av Tore Bjørge

Del II:

Mulige forebyggende virkninger av straffen
– generelt og overfor terrorhandlinger spesielt
av Tor-Geir Myhrer

Tore Bjørgo (red.)

Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet

Del I

Strategier for forebygging av terrorisme

av Tore Bjørgo

Del II

**Mulige forebyggende virkninger av straffen –
generelt og overfor terrorhandlinger spesielt**

av Tor-Geir Myhrer

© Politihøgskolen, Oslo 2011

PHS Forskning 2011: 1

ISBN 978-82-7808-077-1 (trykt utgave)

ISBN 978-82-7808-078-8 (elektronisk utgave)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen

Forskningsavdelingen

Slemdalsvn. 5

Postboks 5027, Majorstuen

0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: GLOG as

Layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS

Trykk: www.kursiv.no

Forord

Hensikten med denne rapporten er å sette samfunnets bekjempelse av terrorisme inn i et helhetlig kriminalitetsforebyggende perspektiv, med et klart og forståelig teoretisk fundament. Analysen munner ut i en generell modell for forebygging av kriminalitet, som i prinsippet er anvendbar for så godt som alle typer kriminalitet. Tradisjonelt har både politiet og andre samfunnsaktører tendert til å tenke på forebygging av kriminalitet/terrorismen og reaksjonene på kriminalitet/terrorismen som to adskilte spor eller virksomheter. Våre analyser overskrider dette skillet, ved også å se på straffereaksjoner og skadebegrensning innenfor et helhetlig forebyggende perspektiv.

Denne rapporten består av to selvstendige studier som tematisk har en indre sammenheng. Bjørgos bidrag forsøker å bygge en helhetlig modell for kriminalitetsforebygging som her anvendes på kriminalitetsformen terrorisme. Myhrers bidrag tar – fra en juridisk synsvinkel – for seg straffens virkninger i å forebygge terrorisme og annen kriminalitet.

Da arbeidet med det som har blitt den første delen av denne rapporten – studien om strategier for forebygging av terrorisme¹ – startet i 2006, var noe av utgangspunktet en frustrasjon over at offentlige handlingsplaner og strategier mot terrorisme i stor grad bar preg av å være sammenstillinger av hvilke tiltak man allerede har innført eller etablert. Det var og er en generell mangel på strategiske analyser av hva man kan og bør gjøre for å redusere terrorismeproblemet, basert på en tydelig og analytisk forståelse av *hvordan* ulike tiltak kan få en slik virkning. Den britiske CONTEST (COUnTer-TErrorism STRategy) er et eksempel på hvordan det *kan* gjøres, med en klar analytisk tråd, og hvor strategien er bygget opp rundt fire P'er:

¹ En tidligere versjon av studien ble for øvrig publisert i konferanserapporten etter Politihøgskolens Forskningskonferanse 2007 (PHS Forskning 2007:7: 85-109).

- *Pursue – to stop terrorist attacks*
- *Prevent – to stop people from becoming terrorists or supporting violent extremism*
- *Protect – to strengthen our protection against terrorist attack*
- *Prepare – where an attack cannot be stopped, to mitigate its impact*

Tanken er at *Pursue*, *Prevent*, *Protect* og *Prepare* skal forsterke og utfylle hverandre for til sammen å redusere terrortrusselen (HM Government, 2009). I Storbritannia styrer denne strategien innsatsen mot terrorisme i så stor grad at virksomheten er langt på vei er organisert og institusjonalsert ut fra disse fire P'ene.

Del I i denne rapporten forsøker å bygge en liknende modell som CONTEST, men med et annet teoretisk utgangspunkt: Hele kontraterror-innsatsen sees innenfor et forebyggende perspektiv, og med «forebyggende mekanisme» som det teoretiske fundament og organiserende prinsipp.

En annen frustrasjon som har gitt støt til denne studien er at de eksisterende modellene for kriminalitetsforebygging (som den sosiale, den situasjonelle og den strafferettslige forebyggingsmodellen) er så snevre og lite helhetlige. Selv om de i en viss grad overlapper, så finner sentrale aspekter av de ulike forebyggingsmodellene ingen plass innenfor de andre modellene. De fremstår i stor grad som konkurrerende forebyggingsmodeller som ikke uten videre lar seg integrere med hverandre, verken teoretisk eller som praktiske handlingsstrategier.

Med utgangspunkt i teori- og policyutvikling både fra både feltene kontraterror og kriminalitetsforebygging tar denne studien sikte på å bygge en helhetlig, integrert og generisk modell for kriminalitetsforebygging som kan anvendes på kriminalitetsformen terrorisme så vel som på andre former for kriminalitet.

Del II av rapporten er delvis basert på en tekst Tor-Geir Myhrer skrev i egenskap av sin daværende stilling som lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling til Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 77-81, *Om lov om straff (straffeloven)*. Her beskriver han hvordan bruken av straff i vårt samfunn primært må begrunnes gjennom de ulike kriminalitetsforebyggende

virksomheter straffen kan ha. Fremstillingen er likevel betydelig utvidet her, i tillegg til at den er tilpasset den tredeling av målgrupper som de tradisjonelle forebyggende tiltak vanligvis rettes inn mot.

Når det skal refereres til spesifikt innhold i rapporten, ber vi om at det vises til det enkelte bidrag, f.eks. (Myhrer 2011, s.74, Bjørge 2011, s.14). I litteraturlister kan disse bidragene føres opp slik:

Bjørge, T. (2011). Strategier for forebygging av terrorisme, del I i T. Bjørge (red.). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Oslo: PHS Forskning 2011: 1.

Myhrer, T-G. (2011). Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og overfor terrorhandlinger spesielt, del II i T. Bjørge (red.). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Oslo: PHS Forskning 2011: 1.

Bjørgeos studie inneholder dessuten tre juridiske kommentarbokser skrevet av Tor-Geir Myhrer. Disse kan refereres til som (Myhrer i Bjørge 2011, s. 30).

Takk til Norges Forskningsråds program Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK), som har gitt økonomisk støtte til dette prosjektet. Tidligere faser av Tore Bjørgeos arbeid med bokprosjektene *Root Causes of Terrorism* og *Leaving Terrorism Behind* (som tematisk er tett knyttet til to av delstrategiene i denne studien) har fått økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet, som også har bistått med å formidle resultatene til brukere på høyt nivå internasjonalt. Konsortium for forskning om terrorisme og internasjonal kriminalitet har bistått arbeidet gjennom å delfinansiere min bistilling på NUPI, som i hovedsak er knyttet til forskning om terrorisme. Takk også til gode kolleger ved Politihøgskolen for nyttige innspill underveis, og til Ole Lindås og Envor M. Bjørge Skårdalsmo, som har lest manus med kritisk blikk og gitt mange konstruktive tilbakespill.

Oslo, 11. februar 2011

Tore Bjørge

Innhold

Del I

Strategier for forebygging av terrorisme, av Tore Bjørgo	11
Innledning	11
Begrepsavklaringer, teoretiske modeller og analytisk tilnærming	12
Teoretiske betraktninger om forebyggende mekanismer	14
Om ulike modeller for kriminalitetsforebygging	17
Normdannelse mot aksept av vold og terrorisme	24
Avskrekking	30
Avverging av planlagte terroranslag	33
Infiltrasjon (juridisk kommentar av Tor-Geir Myhrer)	35
Reaktiv og pre-aktiv bruk av tvangsmidler (juridisk kommentar av Tor-Geir Myhrer)	37
Inkapsitering - å frata ondsinnede aktører evnen til å skade	44
Straffens inkapsiterende virkninger (juridisk kommentar av Tor-Geir Myhrer)	45
Beskyttelse av sårbare mål	47
Redusere skadevirkningene fra terrorhandlinger	52
Redusere gevinstene fra terrorhandlinger	54
Redusere fremvekst av og rekruttering til terrorisme	58
Få terrorister til å slutte med terror	65
Noen konklusjoner	72
Litteratur	75

Del II

Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og overfor terrorhandlinger spesielt, av Tor-Geir Myhrer	83
 Straffens begrunnelse, formål og virkninger	83
Straffen og andre forebyggingsstrategier	84
Hva menes her med «straffen»?	86
De forebyggende virkninger - oversikt	88
Forebyggende virkninger overfor befolkningen som helhet	89
Forebyggende virkninger overfor avgrensede risikogrupper	92
Forebyggende virkninger rettet mot problemgrupper	98
Avslutning	105
Litteratur	106

Del



Tore Bjørge

er professor i politivitenskap ved Politihøgskolen og har bistilling som seniorforsker ved NUPI. Han har hovedfag i sosialantropologi fra Universitetet i Oslo og har en samfunnsvitenskaplig doktorgrad fra Universitetet i Leiden i Nederland. Han har særlig forsket på rasistisk og høyreekstrem vold, ungdomsgjenger, terrorisme og strategier for forebygging av vold og annen kriminalitet, samt profesjonsutvikling i politiet. Blant hans 11 bøker kan nevnes *Vold, rasisme og ungdomsgjenger: Forebygging og bekjempelse* (1999), *Root Causes of Terrorism* (2005) og *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement* (2009).

Strategier for forebygging av terrorisme

AV TORE BJØRGØ

Innledning

Hovedmålsettingen i arbeidet mot terrorisme er å forebygge at terrorhandlinger gjennomføres. Denne studien tar sikte på å klargjøre hvilke grunnleggende strategier som kan brukes for å forebygge at terrorhandlinger gjennomføres – og her tenkes det på *forebygging* i en bred betydning av ordet: å hindre at (nye) terrorhandlinger skjer i fremtiden, eller å redusere antallet og alvorligheten av slike handlinger. Målsetningen er å utvikle en helhetlig modell for forebygging av terrorisme, hvor ulike delstrategier kan samspille og utfylle hverandre, og hvor det tydeliggjøres hvilke roller forskjellige forebyggingsaktører har innefor de ulike delstrategiene. Det er også et mål at modellen skal være mest mulig intuitiv og selvnøysende.

Behovet for en mer helhetlig tenkning om terrorbekjempelse ble tydeliggjort i årene etter terrorangrepene 11. september 2001, hvor Bush-administrasjonens *War on Terrorism* de første fem årene ensidig satset på strategier basert på militær maktbruk, represjon og kontroll.² Dette undergravet mer langsiktige strategier som forsøkte å gjøre noe med årsakene til at terrorisme oppstår og vedlikeholdes i et samfunn, og til at enkeltpersoner og grupper blir radikalisert og lar seg rekruttere til terroristisk virksomhet. Fra kritikerne av «Krigen mot terror»-linjen har det blitt hevdet at det bare er sosiale og politiske endringer og tiltak som på mer grunnleggende vis kan fjerne

² Et markant policyskifte skjedde i Bush-administrasjonen rundt 2006, hvor man innså begrensningene i den ensidig militære strategien overfor terrorismeproblemet. Man begynte å søke etter alternativer, som å gjøre noe med årsakene til fremvekst av terrorisme, å forsøke og «snu» grupper som var involvert i opprør og terrorisme, og å utvikle «*counter-narratives*».

eller redusere årsakene til terrorisme, og at alt annet blir symptombehandling. Men selv om dette kan ha mye for seg, vil det oftest ta lang tid før slike endringer gjør at terrorismen reduseres eller forsvinner. I mellomtiden vil det oppstå akutte trusselsituasjoner hvor det er nødvendig å forhindre at terrorhandlinger gjennomføres. Utfordringen er derfor å finne et samspill og en balanse mellom de kortsiktige, repressive og kontrollerende strategiene og de mer langsiktige og byggende strategiene. Det er dette denne studien vil forsøke å bidra til. Samtidig tar studien også sikte på å utvikle en mer helhetlig modell for kriminalitetsforebygging – en generisk modell som kan anvendes på de fleste former for kriminalitet.

Begrepsavklaringer, teoretiske modeller og analytisk tilnærming

Studien vil analysere ulike forebyggende strategier for å forhindre eller redusere terrorhandlinger gjennom å beskrive de forskjellige mekanismene som kan bevirke en slik reduksjon. Studien beskriver ni ulike forebyggende mekanismer. Disse kan konkretiseres til ni strategikomponenter eller delstrategier som til sammen kan inngå i én helhetlig og overordnet strategi for å forebygge terrorisme. Hovedspørsmålene er hvilke forebyggende mekanismer de ulike strategiene baserer seg på, hvilke virkemidler som inngår, hvem tiltakene rettes mot, og hvem som er hovedaktørene for å gjennomføre strategien. Videre ser studien på styrker og svakheter, så vel som begrensninger og bivirkninger ved de ulike strategiene. Til slutt diskuteres behovet for å balansere og samordne de ulike strategiene, slik at de i størst mulig grad utfyller og forsterker hverandre, i stedet for at kortsiktige og langsiktige strategier undergraver og motvirker hverandre. Denne studien tar bare opp skadebegrensning, krisehåndtering eller etterforskning etter en gjennomført terroraksjon i de sammenhenger hvor dette også kan ha forebyggende effekter.

Sentrale analytiske begreper i denne studien er terrorisme, forebygging, strategi, mekanismer og virkemidler. *Terrorisme* kan sees på som et

sett av handlingsstrategier hvor vold og trusler om vold brukes systematisk med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om ei sak, presse noen til å gi etter for visse krav, og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen.³ *Strategi* handler i denne sammenheng om å sette tilgjengelige virkemidler og ressurser inn i en handlingsplan for å oppnå et bestemt resultat, for eksempel å redusere bestemte aktørers evne til å gjennomføre spesifikke handlinger, som terroraksjoner. Strategier bygger derfor på forestillinger om visse *mekanismer* – en prosess hvor noen faktorer eller virkemidler innvirker på andre elementer og forårsaker en bestemt virkning (Elster 1998; Eck 2005:707-12; Tilley 2009: 4-6). En forebyggende mekanisme er altså en forklaringsmodell for hvordan visse virkemidler kan skape en bestemt effekt. Teorien bak det sosiale mekanismebegrepet og hvordan det kan anvendes inn mot kriminalitetsforebygging blir diskutert mer inngående nedenfor.

Virkemidler er de metoder eller målrettede handlemåter som iverksettes for å aktivere en bestemt mekanisme og derigjennom oppnå en tilsiktet effekt. Men det er et viktig poeng at slike virkemidler kan ha utilsiktede bivirkninger ved at de også kan komme til å aktivere andre mekanismer enn det som var hensikten (Elster 1998). For eksempel kan hardhendte repressive tiltak skape raseri og øke rekrutteringen til voldelige ekstremistgrupper. Det er viktig å skille strategi/mekanisme fra virkemiddel. Samme virkemiddel (f.eks. arrestasjon) kan bevirke ulike mekanismer (f.eks. avskrekking, avverging eller inkapasitering), og dermed inngå i flere forebyggingsstrategier samtidig, men har ulik forebyggende funksjon i hver av disse strategiene. Tilsvarende kan ulike virkemidler aktivere samme mekanisme, slik både arrestasjon og eksponering i media kan

³ For en bredere diskusjon om definisjoner og terroristiske strategier, se Bjørge og Heradstveit (1993). Det er betydelig konsensus om kjernen i terrorismebegrepet, men stor uenighet om avgrensningene. Noen vil reservere begrepet for ikke-statlige aktører, mens andre vil inkludere statsterrorisme. Noen vil presisere at det kun er terrorisme hvis aksjonene retter seg mot sivile mål, mens andre vil inkludere alle ikke-stridende (altså også militære som ikke er i krig). Noen vil presisere at formålet for terrorhandlinger er politisk, mens andre vil hevde at også kriminelle og andre aktører kan gjøre bruk av terroristiske metoder. De forebyggende strategiene som diskuteres i denne artikkelen kan imidlertid også anvendes på disse grenseformene.

bidra til at et terrorplott avverges. En annen grunn til at det er viktig å skjelne mellom virkemiddel, forebyggingsmekanisme og effekt, er at politikere og forebyggingsaktører ut fra interesser eller ideologisk ståsted har en tendens til å promotere én bestemt type virkemiddel. Ofte gjøres dette uten at man har klare forestillinger om hvordan dette spesielle virkemidlet skal bevirke det ønskede resultatet, og uten å vurdere potensielle negative bivirkninger. Det blir ofte viktigere at virkemidlene er synlige enn hvilke resultater de produserer, og hvordan virkemidlene eventuelt skal kunne produsere disse resultatene.⁴

Teoretiske betraktninger om forebyggende mekanismer

En mekanisme er en forklaringsmodell for hvilke årsakssammenhenger vi anser som virksomme (Hedstrøm & Swedberg 1998: 7-9, 22-23; Elster 1998). Sosiale mekanismer er som oftest ikke direkte observerbare, men noe vi postulerer ut fra en teori som sannsynliggjør *hvordan* noe påvirker noe annet.

Et eksempel er antagelsen om at trussel om straff avskrekker individer fra å begå kriminalitet ved at de foretar en rasjonell avveining av kostnadene opp mot en eventuell nytte, som i sin tur kan redusere motivasjonen. Her ligger selve mekanismen i en mental prosess – en kalkyle som foregår inne i hodene til aktørene. Andre mekanismer kan være generert av bestemte typer sosial samhandling, slik konformitetspress og lojalitet innenfor et ekstremistmiljø kan føre til at individer blir med på handlinger de normalt ikke ville vært med på. Markedsmekanismen hvor forholdet mellom tilbud og etterspørsel påvirker prisnivået er et annet eksempel fra det økonomiske feltet. Noen mekanismer ligger i interaksjonen mellom individ og miljø, og kan være mer direkte observerbare. For eksempel kan en motivert terrorist fratas kapasiteten til å begå en terrorhandling ved å

⁴ Et slående eksempel på hvordan virkemidlene blir et mål i seg selv er Utenriksdepartementets *Foreign policy strategy for combating international terrorism* (UD 2006), et dokument som ramser opp alt Norge gjør på den internasjonale arena innenfor dette feltet (bl.a. ratifisering av en lang rekke konvensjoner mot terrorisme og ulike former for bistand). Det er imidlertid svært vanskelig å finne en klar strategisk tanke i dette strategidokumentet. Det ubesvarte spørsmålet er: *Hvordan* skal alt dette Norge gjør bidra til å redusere terrorismeproblemene?

forvare ham bak fengselsmurer, noe som effektivt hindrer ham fra å gjennomføre terrorhandlinger ute i samfunnet. Tilsvarende kan en geværkule fra politiets skarpskytter avverge at en gisseltaker får gjennomført sitt forsett på å drepe et gissel (jfr. gisselsituasjonen på Torp flyplass i 1994). Her er forebyggingsmekanismen relativt observerbar og håndgripelig. Mens noen typer mekanismer kan være abstrakte eller mentale, er altså andre mekanismer mer konkrete og observerbare.

Et annet eksempel viser også at forebyggende mekanismer kan være både mentale og fysiske, og at man kan gjøre bruk av ulike virkemidler og mekanismer for å oppnå samme effekt: For å forebygge møteulykker i trafikken kan man sette opp et skilt med «Forbikjøring forbudt» og male en heltrukken linje i veibanen. Dette virkemidlet utløser to forebyggende mekanismer som hindrer (de fleste) fra å foreta en forbikjøring: *Avskrekking* ved at man avstår av frykt for å få bot av politiet, og etablering av en *normativ barriere* om at det er galt og hensynsløst å kjøre forbi her. For de fleste bilister vil dette være tilstrekkelig, men noen lar seg likevel ikke stanse av slikt. Derfor kan man alternativt også bygge en fysisk midtdeler mellom kjørebaneene som gjør det bortimot umulig å kjøre forbi selv om man måtte ønske det. Her er mekanismen en form for *inkapasitering*: man fratar noen evnen til å gjøre en uønsket handling. Den første «sperran» mot å krysse midtlinjen består i mentale mekanismer; den andre sperren er en fysisk mekanisme. I dette tilfellet er trolig den fysiske mekanismen mer effektiv i å hindre uønsket trafikkatferd, men virkemiddelet som ligger bak (bygging av midtdeler i veibanen) er betydelig mer kostbar enn å sette opp et skilt og male en heltrukken stripe i asfalten. Sosiale (og mentale) mekanismer er ikke 'mekaniske' i betydningen av å gi en forutsigbar effekt hver gang – det er oftest usikkert om i hvilken grad de 'virker'.

Det er et hovedpoeng i Jon Elsters (1989; 1998) teorier om sosiale mekanismer at en handling (for eksempel et kriminalitetsforebyggende tiltak) ofte vil aktivere flere sosiale mekanismer samtidig, og at disse kan virke i ulik retning. Dette gjør det umulig å kunne predisere med sikkerhet hva som blir nettoeffekten. Det kan være kontekstuelle forhold eller personlige disposisjoner som gjør at den ene mekanismen gir sterkere effekt

enn den andre, slik at det endelige utfallet blir noe annet enn forventet (se også Tilley 2009: 5-6, 26-49). Elster hevder også at en vanlig sosial mekanisme er *ønsketenkning*: Ut fra sine verdier og preferanser har folk ofte sterke antagelser om hvordan ting henger sammen – selv om det kan være sterke teoretiske og empiriske grunner til å betvile denne enkle sammenhengen. Dette har stor relevans for det kriminalitetsforebyggende feltet, hvor oppfatningene om hva som reduserer kriminalitet ofte er sterke og meget forenklede: «Flere ungdomsklubber vil føre til mindre ungdomskriminalitet!»; «strengere straffer reduserer voldskriminaliteten!». Utfordringen blir å sannsynliggjøre hvordan slike tiltak vil føre til den ønskede effekt, eller hvorfor de sannsynligvis ikke vil gjøre det. Mekanismebegrepet er et redskap for å tenke mer systematisk om dette.

I forlengelsen av Elsters poeng om at mekanismer ofte kommer i par eller kombinasjoner som kan motvirke hverandre, kan det også fremholdes at en handling kan utløse flere ulike mekanismer som virker i samme retning, og dermed forsterker hverandre. På den måten kan arrestasjon av gruppe som forbereder en terroraksjon bevirke både en avvergingsmekanisme (ved at de stanses i sitt forsøk på å gjennomføre en konkret terrorhandling) og en inkapasiteringsmekanisme (ved at de gjennom fengsling fratas evnen til å begå nye terrorhandlinger). Kanskje kan arrestasjonen også bevirke en viss avskrekking overfor andre potensielle terrorister (ved at de velger å avstå fordi de selv frykter å bli fengslet). Tilley (2008: 5) hevder at:

In any particular project the outcomes that are produced will be a function of the balance of mechanisms activated in that context among those touched by the intervention, some of which may be preventing crime and some of which may be fostering it.

Man kan i prinsippet ikke måle eller evaluere effekten av en forebyggende mekanisme direkte. Det man eventuelt kan måle eller evaluere, er om konkrete forebyggingstiltak har de tilsiktede forebyggende virkningene i den aktuelle konteksten, og avhengig av hvordan tiltakene er implementert. Den forebyggende mekanismen er i så fall en teoretisk forklaring på hvorfor og hvordan tiltaket eventuelt gir en bestemt effekt. Men Elsters og Til-

leys påpekning av at motvirkende mekanismer som regel vil spille inn, og at kontekstuelle forhold påvirker nettoresultatet, kan gi grunn til å ha dempede forventninger til hvorvidt et tiltak som gav positiv effekt i én kontekst nødvendigvis også vil gi like gode resultater i en annen kontekst. Kriminalitetsforebyggende innsatser foregår alltid i komplekse sosiale situasjoner hvor et stort antall hendelser, faktorer og prosesser foregår samtidig, som alle i ulik grad kan innvirke på utfallet. Det er derfor en stor metodisk utfordring å finne frem til evalueringsdesign som i størst mulig grad gjør det mulig å isolere effektene fra det tiltaket man ønsker å evaluere. Dersom flere uavhengige evalueringer av samme tiltak iverksatt i ulike kontekster viser effekter som går i samme retning, styrker dette reliabiliteten i evalueringen. Som Tilley (2008: 42) påpeker, gir det lite mening å spørre om en bestemt forebyggingsstrategi (eller forebyggingsmekanisme) i seg selv reduserer kriminalitet. Det er mer meningsfullt å se på under hvilke forhold de forebyggende mekanismene som tiltakene søker å aktivere, vil slå ut på en slik måte at det aktuelle kriminalitetsproblemet reduseres. Ettersom denne studien har en fokus på selve forebyggingsmekanismene og -strategiene, og ikke på de mange tiltakene som kan inngå i hver av strategiene, vil studien bare i begrenset grad gå inn på evaluering. Dette betyr på ingen måte at evaluering av forebyggingstiltak ikke er viktig!

Om ulike modeller for kriminalitetsforebygging

Et av siktemålene med denne studien er å vise hvordan to forskningstradisjoner som oftest synes å eksistere i ganske adskilte sfærer, innenfor generell kriminalitetsforebygging og kontraterror, kan virke gjensidig befruktende på hverandre. Ett sjeldent eksempel på at teorier og modeller fra forebyggingslitteraturen anvendes på terrorisme, er Clarke & Newman (2006). De benytter imidlertid bare én av teoriretningene innenfor forebyggingsfeltet, nemlig situasjonell forebygging, mens andre forebyggingsmodeller ikke blir tatt inn i deres analyse. Det er symptomatisk for feltet: Det finnes flere modeller for forebygging av kriminalitet og andre sikkerhetstrusler. Disse modellene er til dels overlappende, men fremstår også

langt på vei som konkurrerende tenkemåter.⁵ Ettersom de har svært forskjellig teoretisk basis og anliggende, kan de til dels fortone seg som ufor-
enlige, både teoretisk og praktisk.

Den strafferettslige forebyggingsmodellen tar utgangspunkt i straffens forebyggende virkninger. I sin enkle form skilles det mellom «individualprevensjon» og «almenprevensjon». På individplanet kan straffen ha minst to virkninger: Gjennom å påføre gjerningspersonen et ubehagelig onde i form av fengsel eller annen straff skal vedkommende ta lærdom og ikke sette seg i en slik situasjon igjen senere. Og for det andre vil en fengselsdømt fratas muligheten til å begå nye kriminelle handlinger så lenge vedkommende sitter forvart bak lås og slå. Straffens almenpreventive funksjon består dels i at loven etablerer en norm om at noen handlinger er så uakseptable at det medfører straff å bryte denne normen, og dels at trusselen om straff skal skremme potensielle gjerningspersoner fra å begå straffbare handlinger (Andenes 1994). Se også Myhrers studie i andre del av denne rapporten.

Den sosiale forebyggingsmodellen forsøker å påvirke de faktorer som gjør mennesker til kriminelle, eller til å involvere seg i kriminalitet. Kriminalitet forstås ofte som forårsaket av sosial marginalisering, dårlige levevilkår og dårlige oppvekstforhold, men også av at individer utsettes for uheldig påvirkning fra negative miljøer, vennegrupper, medier eller rusmidler. Forebyggende tiltak kan derfor settes inn på samfunnsnivå, på gruppenivå eller på individnivå. Det er derfor vanlig å skille mellom primærforebygging som rettes mot hele befolkningsgrupper (f.eks. vaksining og barnetrygd), sekundærforebygging rettet mot risikogrupper (f.eks. oppfølgingstjenesten for ungdom som faller ut av skolen), og tertiærforebygging rettet mot grupper og individer som utviser faktisk problematferd (f.eks. deltakelse i kriminelle gjenger). Innsikt i sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer er av stor betydning når det gjelder forebyggende innsats mot risikogrupper. Ved å redusere flest mulig av sårbarhetsfaktorene og forsterke beskyttelsesfaktorene minsker risikoen for at en ung person ender i en kriminell karriere.

⁵ En norsk oppsummering av litteraturen om kriminalitetsforebygging er gjort av Ola Erstad (1997).

Den situasjonelle forebyggingsmodellen tar sikte på å endre de situasjoner hvor kriminelle handlinger skjer. Strategien søker å gripe inn mot de forholdene som muliggjør en kriminell handling. Prinsippene, opprinnelig utviklet av Ronald V. Clarke (1980, 1997), går ut på å sette inn virkemidler som skal bidra til å:

- øke anstrengelsene som skal til for å gjennomføre en bestemt kriminell handling
- øke risikoen for å bli oppdaget og stanset
- redusere gevinstene fra en spesifikk kriminell handling
- redusere provokasjonene som kan utløse en bestemt kriminell handling
- fjerne unnskyldningene for å begå den kriminelle handlingen

Disse mekanismene skal hver for seg og til sammen virke til å endre kalkylene til potensielle gjerningspersoner, slik at de avstår fra å begå en bestemt kriminell handling mot et bestemt mål.

Den risikobaserte forebyggingsmodellen baserer seg på at den forebyggende innsatsen i størst mulig grad skal være tilpasset trusselen. Dette er kostnadseffektivt, men fordrer samtidig kjennskap til hva trusselen består av. En trussel forstås som produktet av gjerningsmennenes hensikt (intensjon) og evne (kapasitet) til å gjennomføre intensjonen. Når enten intensjonen eller kapasiteten går mot null, går også trusselen mot null. Sterke intensjoner og høye kapasiteter kan derimot øke sannsynligheten for at handlingen blir iverksatt. Risikoen øker tilsvarende fordi risiko er produktet av sannsynligheten for en hendelse og konsekvensen dersom hendelsen skjer. Kapasitet henger nært sammen med et bestemt måls sårbarhet: jo lettere det er å ramme, jo mindre kapasitet kreves for å angripe det. Ved å redusere sårbarheten, kan målet også gjøres mindre attraktivt. Reduksjon av risiko kan derfor skje ved å redusere intensjoner, kapasiteter, sårbarheter eller konsekvenser.⁶

⁶ Hovedbegrepene i den risikobaserte forebyggingsmodellen diskuteres i NOU 2006:6: 35-36.

Selv om flere av disse modellene har en viss grad av overlapp, fremstår likevel disse forebyggingsmodellene som ulike tenkemåter, og de «snakker» ikke godt sammen. Det er likevel et mål for denne studien å «demontere» disse ulike forebyggingsmodellene og sette de sentrale elementene sammen igjen på måte som fremstår som mer helhetlig og logisk. Dette kan gjøres ved å identifisere og systematisere de sentrale forebyggende mekanismene som ulike de delstrategiene bygger på. Ut fra en slik tenkemåte kan en generell modell for kriminalitetsforebygging inneholde følgende ni elementer:

- **Bygge og vedlikeholde normative barrierer** mot kriminelle handlinger
- **Avskrekking:** Få potensielle gjerningspersoner til å avstå fra kriminelle handlinger gjennom trussel om straff
- **Avverging** av kriminelle handlinger ved å stanse dem før de gjennomføres
- **Inkapasitering** (eller uskadeliggjøring) ved å frata gjerningspersoner evnen (kapasiteten) til å gjennomføre nye kriminelle handlinger
- **Beskytte sårbare mål** mot kriminelle handlinger
- **Redusere skadevirkninger** fra kriminelle handlinger
- **Redusere gevinster** fra kriminelle handlinger
- **Redusere rekruttering** til kriminelle miljøer og aktiviteter gjennom å fjerne eller redusere samfunnsmessige og individuelle årsaker og prosesser som fører til kriminalitet
- **Rehabilitering:** Hjelp personer som har vært involvert i eller straffet for kriminalitet tilbake til et normalt liv

Rent analytisk viser dette oppsettet en suksessiv kjede av forebyggingsbarrierer, hvor det som ikke fanges opp av den første barrieren, kan fanges opp av den neste, eller eventuelt den deretter. Det begynner med den mest grunnleggende mekanismen: De aller mennesker fleste avstår fra vold fordi de ser det som moralsk galt, og at det er utålelig og utenkelig å skade andre mennesker. De som ikke lar seg stanse av denne normative barrieren, kan kanskje la seg avskrekke gjennom trussel om straff. Dersom heller

ikke avskrekking virker, kan de stanses før de får gjennomført handlingen (avverging), og så videre. I praksis vil selvsagt disse mekanismene settes inn samtidig, og ikke i rekkefølge.

Denne inndelingen i ni forebyggende mekanismer representerer ikke noe absolutt eller naturgitt antall; kategoriene kunne vært både mer findelte og grovere.⁷ Hensikten er at disse ni mekanismene skal være tilstrekkelig distinkte og relevante til at de fungerer som gode tenkeredskaper innenfor feltet kriminalitetsforebygging.

Vi har så langt sett på modeller for forebygging på et relativt abstrakt nivå. Dersom *forebyggingsmodellene* skal utvikles i retning av å bli *forebyggingsstrategier*, må de konkretiseres inn mot mer spesifikke kriminalitetstyper, og helst ned på bestemte kriminalitetsproblemer på nasjonalt eller lokalt nivå. Hver av de ni delstrategiene må så konkretiseres og spesifiseres for den aktuelle kriminalitetstypen eller kriminalitetsproblemet. Selv om grunnstrukturen i modellen er den samme, vil innholdet når det gjelder virkemidler, forebyggingsaktører og målgrupper bli ganske forskjellig om strategier retter seg mot forebygging av terrorisme, narkotikakriminalitet, barneporno eller ungdomsgjenger. Spørsmål som bør avklares er:

- Hvordan virker de **forebyggende mekanismene** hver av de ulike strategiene baseres på?
- Hvem er **hovedaktørene** i implementeringen av de ulike strategiene?
- Hvem er **målgruppene** for de ulike strategiene?
- Hvilke **virkemidler** eller metoder gjør de enkelte strategiene bruk av?
- Hva er **styrkene** og de positive bivirkningene ved de enkelte strategiene?
- Hva er **begrensingene**, kostnadene og de negative bivirkningene ved de ulike strategiene?

⁷ Nick Tilley (2008, kap. 2) analyserer også kriminalitetsforebygging ut fra forebyggende mekanismer. Han opererer med fem former for «direkte kriminalitetsforebygging»: Inkapasitering, spesifikk avskrekking, generell avskrekking, «restorative justice» (som konfliktråd), og avverging. I tillegg nevner han fem indirekte mekanismer.

Med *hovedaktører* menes her de som har ansvar for å iverksette de mest aktuelle virkemidlene innenfor de ulike strategiene. I tillegg til hovedaktørene kan det også være noen aktører som kan spille ulike biroller innenfor strategien. Politiet er en hovedaktør innenfor flere av forebyggingsstrategiene (særlig avskrekking, avverging og inkapasitering), men spiller mer tilbaketrukkede roller innenfor strategier hvor andre forebyggingsagenter har hovedrollene. Når det gjelder å beskytte sårbare mål, redusere gevinstene ved kriminalitet, redusere skadevirkninger, bygge normative barrierer mot kriminalitet, forebygge rekruttering eller rehabilitering, så kan sikkerhetsfirmaer, rettsapparatet og fengselsvesenet, nyhetsmedier, ulike politiske myndigheter, frivillige organisasjoner, sosiale nettverk, skole, politiske aktivister eller religiøse ledere spille mer sentrale roller. Det er derfor viktig med et konstruktivt samspill mellom ulike aktører innenfor og på tvers av ulike forebyggingsstrategier, hvor ulike aktører forstår og respekterer aktørers roller og virkemidler.

Et tilbakevendende problem er imidlertid tendensen til at noen aktører tillegger sin egen rolle størst betydning, og tenderer til å foretrekke én eller noen få strategier (med tilhørende virkemidler) i innsatsen mot terrorisme eller annen kriminalitet fremfor å gjøre bruk av hele verktøykassa. Det er kanskje ikke overraskende at spesialiserte aktører legger hovedvekt på strategier og tiltak ut fra egne kapasiteter til å iverksette bestemte typer tiltak. Dette har vi sett eksempler på når Forsvaret har hatt ansvaret for å legge opp antiterrorøvelser i Norge. Ulikheter i profesjonskultur, politisk kultur og verdigrunnlag slår også kraftig inn på hvilke forebyggende strategier som foretrekkes. USA, som både har en enorm militær kapasitet og en viss kulturell tradisjon for å løse problemer med bruk av voldelig makt, la i sin «krig mot terrorisme» hovedvekten på inkapasitering og avskrekking gjennom bruk av militærmakt – både for å knuse terrororganisasjonene fysisk («kill or capture»), og for å avskrekke enkeltpersoner og ikke minst stater mot å støtte terroristene. I Europa, og ikke minst i Norge, har myndighetene lagt langt større vekt på å forebygge terrorisme gjennom å gjøre noe med årsakene til fremveksten av terrorisme og forsøke å gripe inn i radikaliseringsprosessene (Bjørge 2005; Coolsaet & Struye de Swie-

lande 2007). I den grad man gjør bruk av inkapasitering og avskrekking, setter man i de fleste europeiske land primært sin lit til politi og rettsapparatet fremfor militære maktmidler.

Noen synes å mene at én enkelt strategi, for eksempel situasjonell forebygging, er det eneste som er verd å satse på (jfr. Clarke & Newman 2006). Jeg vil her argumentere for at ulike strategier både kan og bør komplettere hverandre. De ulike strategiene utelukker ikke hverandre, men det kan likevel være betydelige spenninger mellom dem. Det er viktig å forstå hvordan og under hvilke betingelser noen strategier kan undergrave andre strategier (f.eks. «kill or capture vs. «winning hearts and minds»), slik at disse uheldige bivirkningene minimaliseres.

Målgruppene for de ulike forebyggingsstrategiene kan grupperes inn i fire hovedkategorier:⁸

- **Forebygging rettet mot hele befolkningsgrupper** eller alle innenfor en bred kategori, for eksempel røntgenkontroll av håndbagasjen til alle som skal reise med fly. Dette kalles også «primærforebygging».
- **Forebygging rettet mot avgrensede risikogrupper** som står i fare for å utvikle seg i negativ retning eller mot handlinger som potensielt kan representere en fare. Et eksempel er rapportering til Økokrim av mistenkelige banktransaksjoner («hvitvaskingsmeldinger»). Dette kalles «sekundærforebygging».
- **Forebygging rettet mot problemgrupper** og individer som utvikler faktisk problematferd, for eksempel deltakelse i gjenger, voldelige ekstremistgrupper eller terrororganisasjoner. Dette kalles «tertiærforebygging».
- **Forebygging rettet mot ofrene** for kriminalitet, både overfor enkeltpersoner som rammes, deres pårørende, og samfunnet som helhet.

⁸ De fleste fremstillinger inkluderer bare de tre første målgruppene for forebyggende innsats, mens jeg her tar med ofrene som en egen målgruppe. Se for øvrig Myhrers diskusjon på s.89 - 105.

Noen forebyggingsstrategier retter seg kun mot én av disse kategoriene, mens andre retter seg mot flere. Eksempelvis er inkapasitering rettet kun mot aktive problemgrupper, mens avskrekking forsøker å få både aktive og potensielle gjerningspersoner til å avstå fra kriminelle handlinger.

Virkemidler er som tidligere nevnt de metoder eller målrettede handlemåter som iverksettes for å aktivere en bestemt forebyggingsmekanisme og derigjennom oppnå en tilsiktet effekt, men kan også ha utilsiktede bivirkninger både av positiv og negativ art. Når man skal velge blant mulige virkemidler, bør derfor styrkene og fordelene veies opp mot begrensningene, kostnadene og de mulige negative bivirkningene ved virkemidlene. Innenfor en avvergingsstrategi kan en slik avveining for eksempel føre til at man velger tidlig intervensjon med dialog og advarsel fremfor å vente til noen har begått tilstrekkelig alvorlige handlinger til at de kan straffeforfølges.

I det følgende vil vi spesifisere den generelle modellen for forebygging inn mot kriminalitetstypen terrorhandlinger.

- **Normdannelse** mot aksept av vold og terrorisme
- **Avskrekking** gjennom trussel om gjengjeldelse eller straff
- **Avverging** av planlagt terroranslag
- **Inkapsitering** ved å frata (potensielle) terrorister evnen til å gjennomføre terrorhandlinger
- **Beskyttelse av sårbare mål** gjennom å gjøre terroranslag vanskeligere og mer risikabelt
- **Redusere skadevirkningene** fra terrorhandlinger
- **Redusere gevinstene** fra terrorhandlinger
- **Redusere årsaker og motivasjoner** til å begynne med terrorisme
- **Få terrorister til å slutte** med terrorisme – som enkeltpersoner eller gruppe

Normdannelse mot aksept av vold og terrorisme

For de fleste mennesker er det under normale omstendigheter nærmest utenkelig at de skal gjennomføre voldshandlinger og påføre andre men-

nesker død eller lidelse for å fremme en politisk sak. Dels strider dette mot deres samvittighet og moralske verdier for rett og galt, og dels reagerer de følelsesmessig mot å påføre andre mennesker smerte, fordi de er i stand til å kjenne medfølelse for andre.⁹ Selv for de aller fleste som måtte være sinte og frustrerte over politisk urett, vil denne normative barrieren være tilstrekkelig til at de avholder seg fra å involvere seg i politisk vold og terrorisme (se Myhrers diskusjon på s. 89 - 92).

Når noen gjør bruk av vold, reiser det umiddelbart normative spørsmål om legitimitet og illegitimitet. «Vold» og «terrorisme» er fundamentalt sett moralske begreper (Riches 1986; Bjørge og Carlsson 1999:14-18). De fleste aksepterer at voldelig maktbruk *kan* være legitimt i enkelte sammenhenger, for eksempel i selvforsvar, enten det gjelder mot overfall på en enkeltperson eller mot en fremmed invasjons- og okkupasjonsmakt. Staten har gitt politi og den militære forsvarsmakten et monopol på legitim bruk av makt – innenfor bestemte og avgrensede rammer. Disse rammene kan variere betydelig fra land til land, selv om det også finnes noen internasjonale normer og konvensjoner om maktbruk. Men går statens maktapparat ut over disse legale rammene, kan vi tale om politivold, krigsforbrytelser eller statsterrorisme. Når ikke-statlige aktører gjør bruk av vold for politiske formål, vil de ofte bli anklaget for å utøve terrorisme. Dette er annen måte å si at volden er illegitim og uakseptabel. Det vil selvsagt de voldelige aktørene og deres støttespillere selv bestride – derav uttrykket «One man's terrorist, the other person's freedom fighter». De vil henvise til ulike former for urett, at det er en gjengjeldelse eller forsvarshandling, eller til overordnede moralske, politiske eller religiøse prinsipper som de hevder gjør deres handlinger legitime. De vil sette sin handlemåte inn i en sammenheng som gir volden legitimitet og en rettferdig begrunnelse. Dermed blir kampen mot terrorisme i høy grad en normativ kamp om å vinne «hearts and minds», både hos den befolkning de hevder å kjempe for og for deres støttespillere. I ytterste instans kan det også så tvil hos terroristene

⁹ Selv i kamphandlinger under krig har det vist seg at de fleste soldater nøler sterkt med å drepe fiendtlige soldater når de har mulighet. Det må omfattende militær trening til for å få soldater til å overvinne disse naturlige hemningene mot å drepe og skade andre mennesker (Grossman 1996).

selv om at de kanskje er på ville veier. *Den forebyggende mekanismen* består her i å forsterke motforestillinger og normative barrierer mot bruk av vold og terrorisme, og å fjerne unnskyldninger og påskudd for å bruke vold. Det er mange ulike *aktører* som kan spille viktige roller når det gjelder å etablere normative barrierer mot vold og terrorisme, og med ulike *virke-midler*. Foreldre, skole og religiøse samfunn spiller hovedroller i å gi barn moralske holdninger og utvikle empati for andre mennesker. Dette kan befestes, videreutvikles eller endres gjennom samhandling og sosiale fellesskap med andre mennesker, og spesielt de som står en nær, som venner eller arbeidskolleger. Vårt individuelle moralske kompass er ikke fastlåst når vi forlater barndommen – det kan utvikle seg og endres gjennom hele livet. Også på samfunnsnivå kan normer om kriminalitet og vold endres over tid.¹⁰ Politikere kan gi lover som kriminaliserer visse aktiviteter, for eksempel å bidra med økonomisk eller annen støtte til terrororganisasjoner. Religiøse ledere kan vise at terrorisme rettet mot sivilbefolkningen er i strid med Islam eller andre religiøst begrunnede moralsystemer. Andre autoritetsfigurer og opinionsdannere kan også veie tungt – ikke minst for å redusere rekruttering til voldelig ekstremisme. Sterkest gjennomslag – både på godt og vondt – har ofte personer som i utgangspunktet står en selv nær, og som deler mange av de samme (radikale) verdier som en selv. Voldelig radikaliseringsprosesser skjer ofte ved at hele vennegrupper slutter seg til en voldelig doktrine (Sageman 2004). Holdningskampanjer for å påvirke befolkningsgrupper har vært forsøkt som virkemiddel for å bygge normative barrierer mot terrorisme, men slike kampanjer må være svært sofistikerte hvis de ikke skal smake av propaganda.¹¹ Holdningsdanning som skjer i naturlige sosiale sammenhenger (som skole, arbeidsplass, vennegrupper, media eller foreninger) har som regel langt sterkere gjennomslag.

¹⁰ Et utpreget eksempel på dette er endringene i synet på fysisk avstraffelse av barn.

¹¹ Et eksempel er en annonsekampanje som gikk i aviser og TV-kanaler i en rekke europeiske land (bl.a. i Aftenposten og TV2) i 2003, finansiert av en (angivelig) privat gruppe bekymrede borgere som gikk under navnet European Security Advocacy Group (ESAG Foundation), men med sterke indikasjoner på forbindelser til USA (se Kjos-Fonn & Romarheim 2004). Andre former for «Public diplomacy» kan av og til få preg av fordekte mediekampanjer hvor «gode historier» plantes i lokale medier (ibid; Rampton & Stauber 2006; Sletteland 2008).

Sterk folkelig mobilisering og demonstrasjoner mot vold og terrorisme kan i noen tilfeller sende viktige budskap til voldelige grupper og potensielle rekrutter, særlig hvis terrorister har feilbedømt sitt publikum og utført terroraksjoner som selv «deres egne» finner uakseptable (jfr. Omagh-bomben utført av «The Real IRA» i 1998, se Cronin 2009: 57). Men enda viktigere er å hindre at voldelige ekstremister vinner «gata» og får fremstå som helter i den befolkningsgruppen de hevder å kjempe for.

Målgruppen for den normative strategien er først og fremst hele befolkningen eller bestemte befolkningsgrupper. I noen sammenhenger kan det være den befolkningen som terroristene hevder å kjempe for eller på vegne av, og som de eventuelt kan hente materiell støtte og normativ legitimitet fra. I neste instans kan det også være viktig å bygge eller forsterke normative barrierer mot vold hos personer og grupper som potensielt kan la seg radikalisere og eventuelt rekruttere til den militante bevegelsen, med andre ord risikogruppene. Og i ytterste instans kan det i noen tilfeller også være mulig å påvirke normene til personer og grupper som allerede er aktivt involvert i terrorisme, altså problemgruppene. Dette vil bli mer inngående behandlet senere i denne studien under punktene «Redusere fremvekst av og rekruttering til terrorisme» og «Få terrorister til å slutte med terror».

Fordelene med den normative forebyggingsmekanismen er at den er ukontroversiell, virkemidlene er ikke repressive, og de bryter ikke med prinsipper for demokrati eller rettssikkerhet. Dette handler i stor grad om generell sosialisering og integrering i samfunnet, og behøver ikke å begrunnes med at det skal forebygge at noen blir terrorister – selv om det er en positiv bivirkning. Empati og moralske normer mot å påføre andre mennesker lidelse og skade er uansett den barrieren som får de aller fleste av oss til å betrakte terroristisk vold som både avskyelig og helt utenkelig å involvere oss i. Men paradoksalt nok er likevel dette en meget skjør barriere mot terrorisme.

Ulempene og begrensningene ved den normative forebyggingsmekanismen er blant annet at noen mennesker er svakere utstyrt enn folk flest med normative barrierer og empati, og enkelte synes å være helt blottet for

moralske skrupler og medfølelse for andre mennesker.¹² Noen slike personer kan gjenfinnes både i kriminelle miljøer og i terrorbevegelser, hvor deres ufølsomhet og brutalitet kan være til «nytte». Likevel er slike psykopater snarere unntaket enn regelen i terrororganisasjoner (Horgan 2005: 49-53). Forskningslitteraturen viser at de fleste personer som deltar i terrororganisasjoner og terrorhandlinger fremstår som relativt normale og har personlighetstyper som i utgangspunktet skiller seg lite fra folk flest. Deltaelse i terroraktiviteter lar seg i svært liten grad forklare med at terrorister har avvikende individuelle personlighetstrekk (ibid 53-79).¹³

Den andre hovedbegrensingen med den normative forebyggingsmekanismen er at mennesker som i utgangspunktet er utstyrt med normale hemninger mot å påføre andre mennesker skade og lidelse, likevel under visse omstendigheter kan få seg til å gjennomføre grusomme terrorhandlinger. Hva kan forklare dette? Forskere har pekt på minst to viktige omstendigheter eller prosesser.

Det ene prosessen trigges av ytre hendelser som ryster en persons (eller en større gruppes) oppfatninger om den sosiale, politiske og moralske orden, noe som skaper en «kognitiv åpning» for å snu opp ned på vante forestillinger og normer (Wiktorowicz 2005, Bjørge 2005:3-4). Dette kan dreie seg om dramatiske hendelser som militære invasjoner, massakrer, politivold eller publisering av blasfemiske karikaturer. Det finnes også mange eksempler på at traumatiske hendelser på det personlige plan kan lede en person inn i et terroristisk miljø (Nesser 2010:90-91). Personlige erfaringer med etnisk eller religiøs diskriminering, eller nære slektnings sykdom og død har vært beskrevet som utløsende årsak til at enkeltpersoner har gått inn i en radikaliseringsprosess.

Den andre hovedprosessen som kan få helt normale mennesker til å utføre grusomme handlinger, er sosialpsykologiske mekanismer knyttet til

¹² Slike psykopatiske eller antisosiale trekk er trolig forårsaket av en kombinasjon av en rekke faktorer som genetiske disposisjoner, skade på nervesystemet og tidlig omsorgssvikt (Seligman et al. 2001).

¹³ Tilsvarende har forskning på hvem som deltok i Nazi-Tysklands folkemord funnet at svært mange var normale, «anstendige» mennesker som fulgte reglene og gjorde sine oppgaver innenfor et umenneskelig system (Bauman 1989; Christie 1972).

det å komme under innflytelse av sterke ledere, grupper eller organisatoriske strukturer. En kjent serie laboratorieforsøk om lydighet overfor autoritetsfigurer (Milgram 1974) viste at vanlige mennesker kunne settes i situasjoner hvor autoritetsfiguren fikk dem til å påføre andre mennesker kraftige elektriske sjokk som (tilsynelatende) medførte stor smerte.¹⁴ I forsøkene lot flertallet av deltakerne seg overtale til å gi en person i naborommet støt på helt opp til 450 volt. Bare et mindretall nektet eller avbrøt sin deltakelse i eksperimentet.¹⁵ Liknende resultater ble funnet i det såkalte Stanford Prison Experiment.¹⁶ Kunnskapen om disse prosessene med lydighet overfor autoritetsfigurer og repressive organisatoriske strukturer har åpenbart stor relevans for å forklare hvorfor personer kan bryte sine tidligere moralske normer og forherde seg mot andres lidelse gjennom å delta både i terrorhandlinger, tortur og krigsforbrytelser.

Men terrorismeforskningen har også vist at terrorhandlinger i hovedsak er et gruppefenomen. Voldelig radikaliserings og involvering i terroraktiviteter skjer ofte ved at vennegrupper radikaliseres sammen, typisk ved at én av kameratene er mer ideologisk og politisk motivert og mer karismatisk enn de andre. De andre følger ham inn i militant aktivisme primært på grunn av sterke sosiale vennskapsbånd og lojalitet til gruppen (Sageman 2004; Nesser 2010). Etter hvert tar de selv opp i seg den militante ideologien – mer som en konsekvens av enn en årsak til at de gikk inn i den voldelige ekstremistgruppen (Bjørge 1997: 245; Bjørge & Horgan 2009: 3). Avsnittet «Redusere årsaker til fremvekst av og rekruttering til terrorisme» senere i denne studien går nærmere inn på disse prosessene.

Selv om normative barrierer får de aller fleste mennesker til å se på terrorhandlinger som både avskyelige og fullstendig uaktuelle virkemidler for å oppnå politisk endring, har vi likevel sett at dette er en skjør barriere som

¹⁴ Milgrams første forsøk ble gjennomført tre måneder rettssaken mot den nazistiske krigsforbryteren Adolf Eichmann i 1961, og problemstillingen var preget av dette: Hvordan kunne et tilsynelatende anstendig menneske delta i de bestialske handlingene som foregikk i Nazi-Tysklands konsentrasjonsleirer?

¹⁵ Milgrams eksperiment er beskrevet her: http://en.wikipedia.org/wiki/Milgram_experiment#cite_note-ObedStudy-0

¹⁶ Se <http://www.prisonexp.org/> og http://en.wikipedia.org/wiki/Stanford_prison_experiment.

ikke er sterk nok til å hindre at noen er villige til å involvere seg i terroristisk vold. Kanskje kan disse fanges opp av den neste forebyggingsmekanismen?

Avskrekking

Avskrekking handler om å få aktører som vurderer å gjennomføre terrorhandlinger til å avstå av frykt for de reaksjoner og konsekvenser dette vil medføre. Det er vanlig å skille mellom to hovedformer for avskrekking. Spesifikk avskrekking virker på de som selv har kjent straffens konsekvenser på kroppen og velger å avstå fra kriminalitet i fremtiden. Generell avskrekking virker på de som ser at andre blir straffeforfulgt, og som derfor velger å avstå fra en kriminell handling fordi de vurderer at risikoen er for stor for at de selv kan bli straffet (Se Myhrers diskusjon av straffens avskrekkende virkninger i del II av denne rapporten).

Som strategi for forebygging av terrorisme baserer avskrekking seg på *virkemidler* som ulike former for maktbruk, først og fremst fengselsstraff. I den nye norske straffeloven er den aller strengeste strafferammen på 30 års fengsel forbeholdt grove terrorhandlinger. Hensikten med å åpne for en slik streng fengselsstraff er åpenbart at det skal virke avskrekkende. Men også muligheten for bruk av dødelig vold fra myndighetenes side, for eksempel ved at spesialtrente antiterrorstyrker kan bli satt inn mot kaprere, kan virke avskrekkende. Militære straffeaksjoner som respons på terroraksjoner har blitt brukt av land som USA og Israel med sikte på å avskrekke. Økonomiske og diplomatiske sanksjoner kan også inngå i denne strategien. *Forebyggingsmekanismen* er å redusere motivasjonen til terroristene eller deres støttespillere gjennom trussel om straff og gjengjeldelse. Premisset er at terrorister er rasjonelle aktører som kalkulerer kostnadene opp mot vinningen ved å begå en terrorhandling. Forventningen om at de risikerer en streng straff vil så kunne endre denne kalkylen i negativ retning, slik at de velger å avstå fra handlingen. Ved avskrekking er strategien mest vellykket når virkemidlene *ikke* må tas i bruk, men bare fremstår som en troverdig trussel som vil utløses dersom terroristene ikke lar seg avskrekke fra å gjennomføre aksjoner. Truslene om straffereaksjoner vil ofte fremset-

tes gjennom media, men troverdigheten kan underbygges dersom myndighetene ved noen anledninger demonstrerer at de både har evne og vilje til å iverksette dem. Truslene om straff kan fungere både på individnivå, gruppenivå og overfor stater.

Aktørene innenfor avskrekkingstrategien er politietterforskere og strafferettssystemet, men også politiets antiterrorstyrker, militære styrker og politiske myndigheter vil kunne spille sentrale roller, avhengig av virkemidlene som velges. *Målgruppene* for avskrekkingen er personer og grupper som vurderer å begå terrorhandlinger, eller som allerede er involvert i terrorisme. Det dreier seg med andre ord om sekundær- og tertiærforebygging. Men også stater som støtter eller gjør bruk av terrorisme som politisk virkemiddel, har vært i målgruppen.

Fordelene ved avskrekkingstrategien er særlig at den synes å ha vært relativt effektiv overfor statlige sponsorer av terrorisme. Mens det på 1970- og 1980-tallet var en rekke stater som mer eller mindre åpent støttet terrorgrupper med både baser og skjulesteder, våpen, praktisk bistand og politisk støtte, har slik statsstøtte blitt betydelig redusert gjennom de siste tiårene. Dette har utvilsomt sammenheng med at både internasjonale økonomiske og politiske straffetiltak og direkte militære angrep har gjort det langt mer kostbart for stater å støtte eller gjøre bruk av terrorgrupper. Land som Libya, Syria, Iran og Nord-Korea har mer eller mindre sluttet å støtte eller bruke terrorgrupper (selv om Syria og Iran fortsatt støtter Hizballah med våpen i kampen mot Israel). Blant eksempler på «vellykket» avskrekking nevnes ofte USAs flyangrep mot Tripoli og boligen til Libyas leder oberst Qadhafi i 1986 som straff for en libysk-støttet bombe mot en nattklubb full av amerikanske soldater i Berlin. Men mye tyder på at USAs flyangrep mot Tripoli trolig hadde den motsatte virkning, og førte til en kraftig økning i Libyas støtte til terrorisme, noe som blant annet trolig resulterte i bomben mot et Pan Am-fly over Lockerbie i Skottland i 1992.¹⁷ Derimot var FNs diplomatiske og økonomiske straffesanksjoner ganske

¹⁷ Se Hoffman (1998: 192-194); Silke (2005); Parker (2007); LaFrey (2011). Tilsvarende har israelske militære straffeaksjoner mot palestinske mål vist seg å føre til en økning i motaksjoner (Enders et al. 1990; Lum et al. 2006; Parker 2007).

sikkert en viktig årsak til at Libya senere tok på seg ansvaret for Lockerbie-bomben og avvirket sitt ABC-våpenprogram i 2003. Militære gjengjeldelsesaksjoner etter terroranslag har også vært meget populært i forhold til hjemmepublikum i land som USA og Israel, ikke minst fordi det gir et bilde av at myndigheter og politikere viser handlekraft, og ikke vil la seg kue av terrorister. Heri ligger også en stor fristelse til å gå til straffeaksjoner selv om det er høyst tvilsomt om det rammer de som står bak terroraksjonen eller om det virker avskrekkende.

Her ligger også noen av de største *begrensningene og negative bivirkningene* ved avskrekkingsstrategien. Først og fremst er det tvilsomt hvorvidt avskrekking har noen reell effekt overfor svært motiverte terrorister, enten det er på individ- eller gruppenivå. Spesielt gjelder dette selvmordsaksjonister, som ikke lar seg avskrekke av risikoen for å bli drept og oppnå martyrstatus. Det er også vanskelig å ramme aktører som ikke lar seg lokalisere (for eksempel bakmenn ved selvmordsaksjoner), og som dermed unndrar seg straff. Det fører lett til at særlig militære straffeaksjoner blir relativt vilkårlige, og rammer uskyldig tredjepart. Israel har for eksempel forsøkt å avskrekke palestinske selvmordsbombere gjennom å etablere en fast praksis med å sprengte boligen til familien til personer som har utført slike selvmordsaksjoner. Også bombing av kontorer, boliger og landsbyer som angivelig er brukt av terrorister, har vist seg ofte å ramme uskyldige sivile. Dermed har slike gjengjeldelsesaksjoner bare bidratt til enda en runde på volds- og hevns spiral, og avfødt stadig nye terroraksjoner og gjengjeldelser. Flere empiriske undersøkelser har vist at slike gjengjeldelsesaksjoner ikke fører til en reduksjon av antall terroraksjoner, men snarere til en opptrapping av terroraktiviteten (Hoffman 2006; Silke 2005; Parker 2007). Hevnlyst etter voldelige overgrep er en av de sentrale drivkrefter bak terrorisme, slik det også er en drivkraft bak staters gjengjeldelse for terroraksjoner. Ideen om at gjengjeldelse virker avskrekkende på terrorister synes å bygge på en illusjon om at terrorister og deres sympatisører reagerer på straffeaksjoner gjennom massiv vold på en annen måte enn oss, og at de lar seg kue mens vi ikke gjør det (jfr. Silke 2005). Staten kan derfor på ulike måter bli et speilbilde av terroristene, og falle inn i deres egen hevnglogikk. Dessuten er krisemaksimering gjennom

å provosere frem overreaksjoner fra statens side en av terrorismens klassiske strategier. Siktemålet er å få myndighetene til å reagere på måter hvor de svekker seg selv, bl.a. ved å undergrave sin egen legitimitet, og øke motstandsviljen og oppslutningen om terroristenes sak. Den alternative reaksjonsmåten fra myndighetenes side er å holde seg strengt til rettsstatens og menneskerettighetenes prinsipper, og respondere på terroraksjoner som vanlige forbrytelser som politi og rettsapparat skal ta seg. Dilemmaet er selvsagt at en del terrorister og deres bakmenn befinner seg utenfor rekkevidde av de rammede statenes rettsapparater og inngåtte avtaler for utlevering og straffeforfølgelse av terrorister og andre kriminelle, slik tilfellet var med Al Qaidas ledere i Afghanistan etter angrepene 11. september 2001. Internasjonale avtaler som skal sikre straffeforfølgelse av bl.a. flykaprere uansett hvilke land de flykter til, har imidlertid vist seg å være et viktig virkemiddel for å redusere antall flykapringer (Dugan, LaFree, and Piquero 2005).

Det er ikke alle potensielle terrorister som lar seg avskrekke fra å forsøke å gjennomføre voldsaksjoner. Da kan avverging være neste forebyggingsbarriere.

Avverging av planlagte terroranslag

Mellom 11. september 2001 og frem til vinteren 2008 ble det avslørt og avverget 54 mer eller mindre veldokumenterte terroranslag planlagt gjennomført av islamistiske ekstremister i Europa.¹⁸ Flere av disse aksjonene hadde et omfang som – dersom de hadde blitt gjennomført – trolig ville vært minst like dødbringende som togbombene i Madrid i mars 2004 (hvor 191 omkom og 1800 ble skadet) og selvmordsaksjonene på T-bane og buss i London i juli 2005 (56 drept og 800 skadet). *Forebyggingsmekanismen* ved avverging er å hindre terrorister i å gjennomføre anslag gjennom å oppdage og avsløre forberedelser til aksjoner i forkant, og gjennom ulike virkemidler

¹⁸ Basert på en oversikt utarbeidet av FFI-forsker Petter Nesser (2008). Han regner 31 meget veldokumenterte saker (for eksempel ved domfellelser) og ytterligere 23 hvor dokumentasjonen er noe svakere dokumentert. I tillegg har han registrert 18 hendelser med svak og vag informasjon.

å hindre at aksjonene blir iverksatt. *Hovedaktørene* i avvergingsstrategien er særlig sikkerhets- og etterretningstjenester og politiet, men også publikum som gir viktig informasjon om mistenkelige aktiviteter og personer. I noen tilfeller har journalister og nyhetsmedier bidratt til å avsløre og avverge planlagte terroraksjoner.¹⁹ *Målgruppene* for tiltakene er personer som aktivt planlegger og forbereder terrorhandlinger, altså en form for tertiærforebygging. I praksis vil imidlertid også noen overvåkningstiltak (og eventuelt arrestasjoner) kunne ramme personer som sikkerhetstjenestene bedømmer å være i risikokategori for å bli involvert i terrorisme, selv om det i ettertid kanskje viser seg at det ikke var grunnlag for en slik mistanke. I så fall dreier det seg om en form for sekundærforebygging.

Virkemidlene i avvergingsstrategien varierer fra fase til fase. Den første er inngangsfasen hvor det kommer inn informasjon som gir utgangspunkt for å gjøre nærmere undersøkelser om det er grunnlag for mistanke og videre etterforskning. Det kan være tips fra publikum til politi eller sikkerhetstjeneste om mistenkelige aktiviteter og atferd, meldinger fra banker om mistenkelige transaksjoner, politiets rutinekontroller eller overskuddsinformasjon fra etterforskning av andre kriminelle handlinger.²⁰ Det kan også være tips fra samarbeidende tjenester i utlandet om for eksempel at noen av deres saker har forgreninger til personer i Norge. Hvis det viser seg å være grunnlag for å se nærmere på saken, vil sikkerhetstjenesten i neste fase starte en eller annen form for aktiv informasjonsinnhenting eller overvåkning av de aktuelle personene og aktivitetene. Ved styrket mis-

¹⁹ Det finnes en rekke eksempler på at undersøkende journalister og publikasjoner som de anti-fascistiske tidsskriftene *Searchlight* (i England) og *Expo* (i Sverige), samt den norske avisa *Klassekampen*, har avslørt voldelige aksjoner planlagt av høyreekstreme grupper, oftest gjennom bruk av infiltratører og tystere i miljøene. Noen av disse politiske publikasjonene har nærmest drevet en form for private etterretningstjenester med systematisk informasjonsinnhenting og et utbygd nett av kilder og infiltratører innenfor motstandernes leir. Enkelte av disse publikasjonene har hatt faste kontaktpersoner inn mot offisielle sikkerhetstjenester og formidlet viktig informasjon dit. Det gjaldt for eksempel Klassekampen inn mot Overvåkningspolitiet på 1980-tallet. Dette var i en tid hvor relasjonene mellom disse ellers ikke var spesielt hjertelige, men hvor Klassekampen hadde bedre etterretning inn mot høyreekstremistene enn POT hadde.

²⁰ Politiet startet høsten 2004 den interne kampanjen «Terrorblikket» med sikte på å bevisstgjøre det vanlige politiet på at de i sin rutinemessige virksomhet skal ha øye for mulige tegn på at noe eller noen kan være involvert i terrorisme. Eksempler kan være at de ved ransaker finner plakater, litteratur eller videosnutter på beslaglagte Pcer som glorifiserer Jihad.

tanke vil det også kunne være aktuelt å iverksette spaning eller spesielle etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll eller romavlytting, som i Norge krever kjennelse fra Oslo tingsrett (med spesielt sikkerhetsklarte dommere og advokater). I noen tilfeller kan sikkerhetstjenester gjøre bruk av infiltratører fra egen tjeneste eller eksterne agenter som er i nærkontakt med eller selv blir deltaker i den mistenkelige gruppen.²¹ (Se tekstboksen nedenfor om Infiltrasjon.) Dersom overvåkingen gir grunn til å tro at det forberedes gjennomføring av en alvorlig terrorhandling, vil det bli vurdert å gripe inn med arrestasjoner for å avverge dette. Et tilbakevendende dilemma er da om man har tilstrekkelig bevis for å kunne domfelle de aktuelle personene, eller om risikoen for alvorlige konsekvenser er for stor, og at man kan miste kontrollen dersom man velge å avvente utviklingen i påvente av fellende beviser. I en rekke tilfeller i Europa de senere årene har tiltalte blitt frifunnet eller saker frafalt og mistenkte satt fri fordi man grep inn på et så tidlig stadium at aktørene ennå ikke hadde begått straffbare handlinger.

INFILTRASJON

(Juridisk kommentar av Tor-Geir Myhrer)

Infiltrasjon innebærer at politiet uten å avsløre sin rette identitet skaffer seg innpass i bestemt miljø med det formål å skaffe seg informasjon om miljøets virksomhet. Metoden er i norsk rett ennå er ennå ikke forankret i formell lov, men er basert på den alminnelige handlefrihet i kombinasjon med retningslinjer fra riksadvokaten.

Som utgangspunkt krever ikke infiltrasjon hjemmel i lov, men hvis den skal foregå på klart private områder, særlig private hjem, eller den blir langvarig og intensiv, kan både det nasjonale legalitetsprinsipp og EMK art. 8 om beskyttelse av

²¹ Dette skjedde bl.a. i den såkalte Vollsmosesaken i Odense i Danmark i 2006 hvor Politiets Efterretningstjeneste betalte en sivil agent for å delta i gruppen, hvor han blant annet bidro til å frem-skatte kjemikalier som kunne brukes til fremstilling av hjemmelaget sprengstoff. <http://jp.dk/indland/krimi/article1083958.ece>

privatlivet fordre hjemmel i lov, jf. redegjørelsen i NOU 2004:6 side 80-83. Den manglende lovregulering innebærer således både en begrensning av hvor intensiv og på hvilke områder infiltrasjonen kan foregå.

Selv om metoden er ulovregulert, følger det av de generelle grunnkrav i bestemmelsen i politiloven § 6 at bruk av metoden både må være *nødvendig, forholdsmessig og forsvarlig*. *Nødvendig* vil infiltrasjonen være når den fremstår som den eneste eller åpenbart mest effektive metode for å skaffe seg informasjon. Infiltrasjonens fordekke og invaderende karakter vil innebære at det bare vil være forholdsmessig å benytte metoden ved mer alvorlig kriminalitet. Noen eksakt grense er det imidlertid ikke mulig å stille opp, fordi forholdsmessigheten vil være en funksjon av alvorret at den kriminalitet politiet søker informasjon om, og hvor omfattende, varig og invaderende infiltrasjonen vil være i et personvernperspektiv. *Forsvarlighetsvurderingen* vil særlig inneholde følgende to momenter, som til en viss grad henger sammen: For det første må infiltrasjonsvirksomheten være forsvarlig ut fra et arbeidsrettslig perspektiv. Det vil si at infiltratørens liv og helse i rimelig grad er sikret. Siden infiltrasjon først og fremst vil finne sted i grupperinger som driver med alvorlig kriminell virksomhet, er det særlig risikoen for represalier hvis infiltratørens rette identitet skulle bli avslørt en må ha i tankene. Risikoen for dette påvirkes av den andre side av forsvarligheten. Politiets oppgave er å bekjempe kriminalitet, og ikke bidra til den. Ved infiltrasjon av kriminelle miljøer kan imidlertid politiet lett bli stilt ovenfor valget mellom å medvirke til forholdsvis alvorlig kriminalitet eller risikere at deres rette identitet blir avslørt. Siden metoden ikke er lovregulert, beror rettmessigheten av at politiet deltar i straffbare handlinger på den generelle rettsstridsreservasjon (jf. Andenæs2004: 154-56, sammen med visse interne og ikke publiserte retningslinjer gitt av riksadvokaten). Retningslinjene tillater bare forholdsvis beskjedne, og ikke integritetskrenkende lovbrudd. Disse retningslinjer er ikke bindende for domstolene. Men det er temmelig sikkert at også domstolene vil trekke en grense for hva det er rettmessig og straffritt av tjenestepersonen å være med på. Det må inngå i forsvarlighetsvurderingen at tjenestepersonen kan bli stilt ovenfor slike vanskelige og usikre valg.

Som en konklusjon er det berettiget å si at kombinasjonen av de politisære grunnkrav i politiloven § 6 og manglende lovregulering av infiltrasjon som metode, innebærer at man i norsk rett må legge til grunn at rammene for den rettmessige infiltrasjon er forholdsvis snevre.

REAKTIV OG PRE-AKTIV BRUK AV TVANGSMIDLER

(Juridisk kommentar av Tor-Geir Myhrer)

Som den store hovedregel er tvangsmidlene som politiet anvender i kriminalitetsbekjempelsen midler til å oppklare allerede begåtte straffbare handlinger. At tvangsmidlene bare har dette *reaktive* siktemålet, har imidlertid lenge vært en sannhet med modifikasjoner. I godt over 100 år har vi hatt bestemmelsen om varetektsfengsling p.g.a. fare for gjentakelse av straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven av 1981 § 171 første ledd nr. 3 og tidligere lov av 1887 § 228 første ledd nr. 4. På 1990-tallet fikk straffeprosessloven et nytt kap. 17 a om besøksforbud og oppholdsforbud hvor bestemmelsene i §§ 222a og 222b har som sitt vesentligste siktemål å forebygge kriminalitet, og de krever heller ikke at noen straffbare handlinger er begått. Men det var terrortrusselen og truslene fra den alvorlige organiserte kriminaliteten som ledet til at vi ved lovendringer av 17. juni 2005 nr. 87 i straffeprosessloven § 222d og politiloven § 17d fikk bestemmelser som uttrykkelig åpner for å anvende av tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed. Etter å ha slått fast at en utvidelse av adgangen til å bruke tvangsmidler må ta utgangspunkt kriminalitetstrusselen, uttalte Justisdepartementet i lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 60 (2004-2005)) på side 32 følgende:

«I trusselvurderingen må det legges særlig vekt på hvor alvorlige handlinger som kan tenkes å bli begått, hvilke rettsgoder som kan bli rammet og hvor omfattende skadevirkninger som kan komme til å inntre. Dersom de sannsynlige skadevirkningene er særlig store, som for eksempel hvor det er spørsmål om å avverge terrorhandlinger hvor liv kan komme til å gå tapt, bør det få betydning *for hvilke vilkår som bør stilles før tvangsmidler kan tas i bruk*. En ikke urealistisk mulighet for at terrorhandlinger kan komme til å bli begått på norsk jord, kan etter departementets syn utgjøre en tilstrekkelig begrunnelse for mer inngripende metodebruk.» (Vår utheving.)

Tradisjonelt har det vært et krav ved all anvendelse av tvangsmidler at det minst har foreligget «skjellig grunn til mistanke» om at en straffbar handling er blitt begått. «Skjellig grunn» innebærer at det må kunne bevises at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at den tvangsmidlet anvendes mot *har foretatt en handling som fylder alle de fire straffbarhetsvilkår*, dvs. rammes av den aktuelle straffebestemmelse, at det ikke foreligger rettsstridsutelukkende omstendigheter (nødverge, nødrett), er tilregnelig og har utvist nødvendig skyld. Det er på dette punkt de nevnte lovendringene i 2005 representerer den største endring i vilkårene for å anvende tvangsmid-

ler. Dels ved at den straffbare ikke behøver å være begått, dels ved at det åpnes for å anvende tvangsmidler på et vesentlig svakere mistankegrunnlag. Gjennom lovendringen har vi tredeling av kriteriene for å anvende tvangsmidler:

1. Som ledd i etterforsking av *begåtte straffbare handlinger* når det foreligger *skjellig grunn til mistanke* om ved kommende har begått eller medvirket det aktuelle straffbare forhold.
2. Som ledd i iverksatt etterforsking av en straffbar virksomhet når det er *rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en nærmere angitt alvorlig handling* oppregnet i straffeprosessloven § 222d.
3. Som ledd i PST sin forebyggende virksomhet dersom det er *grunn til å undersøke om noen forbereder en handling* nærmere oppregnet i politiloven § 17d.

I de tre gruppene vil både bevistemaet og beviskravet variere. I den første gruppe vil bevistemaet som hovedregel være om mistenke har foretatt eller medvirket til en handling som har funnet sted. Det sier seg selv at det er vesentlig lettere både å bevise og kontrollere om mistenkte har vært med på noe som har funnet sted (gruppe 1), enn om vedkommende antas å være med på noe som skal finne sted i fremtiden (gruppe 2 og 3). I tillegg til at bevistemaene som regel en flere og enklere i gruppe 1, er beviskravet også sterkere. Hvis det basert på objektive holdepunkter bare fremstår som mulig at mistenkte har vært med på handlingen, er vilkårene for å anvende tvangsmidlene ikke tilstede.

Men som hjelpemiddel til å sørge for at visse alvorlige straffbare handlinger ikke finner sted, er disse ordinære vilkår ikke tilstrekkelige. De ordinære tvangsmidler kan i høyden brukes til å skaffe informasjon som hindrer gjentakelse av det aktuelle straffbare forhold, slik de også er benyttet med et visst hell bl.a. i narkotikasaker (se nedenfor om den pre-aktive strafferetten). For handlinger med store integritetskrenkende skadevirkninger, slik tilfellet er med for eksempel terrorhandling eller organisert og grov ransvirksomhet, er hjelp til å hindre gjentakelse ikke nok. Politiet vil overfor slik virksomhet ofte ha etterretningsopplysninger som etter straffeprosessloven § 224 gir rimelig grunn til å iverksette etterforsking, dvs. undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, for eksempel et terrorforbund, jf. straffeloven § 147 tredje ledd. Lovendringen i 2005 med tilføyelsen av straffeprosessloven § 222d, jf. gruppe 2 ovenfor, innebærer at det som ledd i en slik pågående etterforsking kan anvendes tvangsmidler i avvergende øyemed. Politiet generelt kan gjøre dette når det er «rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven § 147 a første eller annet ledd, dvs. en terrorhandling, samt overfor organisert draps- og ransvirksomhet, og drap som ledd i motarbeidelse av rettsvesenet. I «rimelig

grunn» ligger at det må forligge objektive og kontrollerbare opplysninger som trekker i retning av at slike straffbare forhold planlegges. En subjektiv oppfatning eller antakelse er ikke nok. Det kreves på den annen side ikke sannsynlighetsovervekt.

Når PST på sitt ansvarsområde har åpnet etterforskning, følger det av § 222d annet ledd at de kan benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed ved mistanke om langt flere lovbrudd enn det ordinære politiet. I terrorsammenheng kan de også anvende dette for å avdekke om noen kommer til å inngå et terrorforbund eller planlegge en terrorhandling, jf. straffeloven § 147a tredje ledd, eller kommer til å ha slik ulovlig befatning med plutonium eller uran, eller bakteriologisk eller biologisk materiale som rammes straffeloven § 152a eller § 153a. Sagt med andre ord har PST fått anledning til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed også når de har rimelig grunn til å tro at noen planlegger en foreberedelseshandling!

I slikt avvergende øyemed kan anvendes tvangsmidler som omhandlet i straffeprosessloven kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b, dvs. ransaking, herunder hemmelig ransaking, fjernsynsovervåking og teknisk sporing, beslag, herunder hemmelig beslag, kommunikasjonskontroll og romavlytting. Av § 222d tredje ledd følger imidlertid at tvangsmidlene bare kan brukes «dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen og at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort», og for hemmelig ransaking og beslag, kommunikasjonsavlytting og romavlytting kan tillatelse «bare gis når særlige grunner tilsier det».

Terskelen for å iverksette etterforskning er ikke høy og det er ganske vanskelig å tenke seg at PST skal sitte inne med informasjon som utløser behov for å bruke tvangsmidler uten at vilkårene i straffeprosessloven § 224 er oppfylt, jf. gruppe 3 ovenfor. Men skulle det forekomme at PST har informasjon som tyder på at en terrorhandling er under planleggig uten at etterforskning kan startes, er de i politiloven § 17d gitt adgang til å anvende skjulte tvangsmidler i rent forebyggende øyemed. Dette er ment som en snever sikkerhetsventil, og det flertall i Stortingets justiskomité som gikk inn for å gi PST denne hjemmelen, uttalte:

«Flertallet vil understreke at PSTs mulighet til å benytte tvangsmidler i forebyggende virksomhet er et *begrenset supplement* til den anledningen PST har, i likhet med politiet, til å bruke tvangsmidler for å avverge som ledd i etterforskning. Flertallet mener risikoen for at uskyldige skal rammes av tvangsmidler er større i slike saker, og vil derfor presisere at dette skal være et *siste virkemiddel* i forebyggingen av svært alvorlige forbrytelser som begås av lukkede og profesjonelle miljøer.» (Uthevingen foretatt her).

Fellestrekket ved tvangsmidlene som kan benyttes i avvergende eller forebyggende øyemed er at de kan gi politiet, herunder PST, tilgang til informasjon som setter de i stand til å gripe inn før en terrorhandling gjennomføres. Et tvangsmiddel som ganske regelmessig benyttes som ledd i etterforskning, men likevel ikke kan benyttes i avvergende eller forebyggende øyemed er pågripelse og varetektsfengsling. Vi gjør i Norge følgelig ikke bruk av en inkapasiterende internering, noe som nok også lett kunne komme til å være i tvilsom harmoni med bestemmelsen i EMK art. 5, selv om den til-later frihetsberøvelse «når det er rimelig grunn til å anse dette nødvendig for å hindre ham i å begå en straffbar handling», jf. EMK art. 5 nr.1c. Men gjennom den pre-aktive strafferetten, jf. side102, hvor forberedelseshandlinger er gjort til selvstendige straffbare forhold, kan overtredelse av disse bestemmelser lede til pågripelse og fengsling etter de ordinære bestemmelser. Det vil selvsagt ha en inkapasiterende effekt i forhold til selve terrorhandlingen, og langt på vei er det også siktemålet med denne pre-aktive kriminaliseringen, jf. nedenfor side 100.

En situasjon som kan oppstå er at sikkerhetstjenesten får tips fra samarbeidende tjenester eller andre sikre kilder om at en terrorgruppe er i landet for å gjennomføre aksjoner, uten at man har kontroll på hvor disse aktørene befinner seg. I 1973 slo politiet alarm gjennom massemedia og andre kanaler om at arabiske terrorister var i Norge for å gjennomføre en sabotasjeaksjon mot oljeraffineriet på Slagen. Dette skjedde i forbindelse med at de arabiske oljeprodusentene stengte av oljekranene og skapte den første oljekrisen. Ingen aksjon skjedde, og ingen ble arrestert, men kort tid etter gjennomførte en palestinsk gruppe en sprengningsaksjon mot et oljelager i Singapore. Trolig fungerte politiets alarm overfor publikum med henstilling om skjerpet årvåkenhet sammen med forsterkede sikkerhetstiltak rundt aktuelle terrormål til at aksjonistene holdt seg i ro og etter hvert forlot landet med uforrettet sak.

Et annet eksempel på vellykket avverging gjaldt den palestinske gruppen Styrke 17, kjent som Yasser Arafats livvaktstyrke. To mann fra Styrke 17 kom til Oslo og spanet på leiligheten til den tidligere israelske Mossad-agenten Sylvia Raphael, som hadde vært involvert (og dømt) for en rolle i Lillehammer-drapet i 1973. De ble tett fulgt av Politiets Overvåknings-

tjeneste, etter tips fra samarbeidende tjenester. De to forlot Norge uten å gjøre noe, men det ble antatt at de forberedte et attentat mot den tidligere Mossad-agenten, som nå var gift med sin norske forsvarer. Det norske utenriksdepartementet tok kontakt med Yasser Arafat og informerte om hendelsen. Han hevdet at han ikke kjente til noen attentatplaner, men attentatforberedelsene mot Sylvia Raphael ble uansett stoppet.²² Begge de to norske eksemplene viser at terroraksjoner kan avverges effektivt også med andre virkemidler enn arrestasjon.

Arrestasjon og fengsling av mistenkte terrorister er altså ikke det eneste mulige virkemiddel for avverging. En annen form for avverging er at undersøkende journalister avdekker planer om voldelige aksjoner og «blåser» saken med store oppslag i nyhetsmediene.²³ Dette vil i sin tur gjøre det nærmest umulig å gjennomføre planene, fordi det leder til forsterkede sikkerhetstiltak og innsats fra politiet.

I noen tilfeller er det tilstrekkelig at sikkerhetstjenesten gir seg til kjenne overfor personer og grupper som driver med mistenkelige aktiviteter, slik at disse blir klar over at de blir holdt øye med. Dermed vil de trolig avholde seg fra å gå videre med eventuelle planer om ulovlige handlinger. Dette kan ta form av en synlig og åpen overvåkning, eller som en dialog hvor politi/sikkerhetstjeneste tar initiativ til samtaler med de potensielle terroristene, advarer dem mot å gå videre i en voldelig retning, og gjør klart at de i motsatt fall vil bli stanset og eventuelt straffeforfulgt. Dette kan også ta form av «uroing» eller forstyrning, hvor politi/sikkerhetstjeneste stadig visiterer enkeltpersoner eller miljøer man antar representerer et potensielt problem. I sin mer ytterliggående form kan denne metodikken få preg av ren trakassering.

En «mykere» variant av avverging skjer gjennom tidlig intervensjon i en radikaliseringsprosess. Når politiet eller Politiets Sikkerhetstjeneste oppdager at unge mennesker har blitt del av et ekstremt miljø med tilløp til radikalisering i voldelig retning, har man gjort gode erfaringer med å inn-

²² Hendelsen er beskrevet i NRK-programmet *Spekter Forhindret: Terroraksjoner stoppet i Oslo*, vist 28.11.07. <http://www1.nrk.no/nett-tv/klipp/312653>

²³ Et eksempel på dette var FMI-leder Arne Myrdals planer om å sprengte et asylsenter i 1989. Planen ble «blåst» av Klassekampen, som hadde en informant i Myrdals gruppe. Myrdal ble dømt til ett års fengsel.

kalle ungdommene og deres foreldre til «bekymringssamtaler». Når denne metoden har blitt benyttet overfor ungdom i det nynazistiske miljøet, har dette ifølge PST ført til at de fleste har avbrutt sin tilknytning til miljøet.²⁴ Samme metode kan også benyttes overfor ungdom som har kommet i befatning med voldsorienterte islamistiske miljøer. Hensikten er i så fall å komme i dialog med disse ungdommene og deres foreldre for å stanse en farlig utvikling i all stillhet før de har begått kriminelle handlinger. Dermed kan de unngå både straffesak og stigmatisering som følge av oppstyr i nyhetsmediene.²⁵ Tilsvarende metoder brukes av sikkerhetstjenestene i flere land, bl.a. Sverige og Nederland.

En annen form for avverging kan være at sikkerhetskontroller (for eksempel av håndbagasje ved flyplasser) oppdager våpen eller andre midler terrorister kan bruke for å gjennomføre en flykapring eller annen type aksjon, og hindrer våpen (og eventuelt passasjerer selv) fra å komme om bord. Identitetssjekk av passasjerer mot register over mistenkte terrorister ved avreise eller i passkontroll ved ankomst kan også avverge terroraksjoner, men kan også medføre at uskyldige blir mistenkt og hindret fra å reise. Det er noen få kjente tilfeller på at avverging av konkrete planlagte terroraksjoner har blitt avverget gjennom denne typen sikkerhetskontroller. Det finnes også eksempler på at publikum, medpassasjerer eller sikkerhetsvakter har avverget terroraksjoner ved å gripe inn overfor terrorister i det aksjonene blir iverksatt.

Fordelene ved avvergingsstrategien er at den er målrettet når en terrortrussel først er identifisert. Når det kan påvises at en forberedt terroraksjon er avverget, blir det svært konkret at liv reddes og lidelser spares. Derfor har avvergingsstrategien en høy grad av legitimitet i befolkningen, og det kan styrke tilliten til politi og myndigheter dersom det kan vises at

²⁴ «Vigrid-offensiven har gitt gode resultater». Pressemelding fra PST 16.01.2004. http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Article_370.aspx. Ifølge Winsnes (2005) hadde PST og lokalt politi samtaler med 95 unge mellom 15 og 25 år (og også med foreldrene til de yngste). 11 av disse ungdommene hadde allerede brutt kontakten før de ble kalt inn til samtale, mens 44 uttalte at de ønsket å bryte kontakten med Vigrid som følge av bekymringssamtalen. 17 personer ønsket imidlertid å opprettholde sin kontakt eller fremdeles være medlemmer av Vigrid, mens 12 personer ville tenke på det (alt er basert på opplysninger fra PST).

²⁵ «Vil stoppe terrorplaner i stillhet». Aftenposten 20. februar 2008. Uttalelser fra PST-sjef Jørn Holme i forbindelse med offentliggjørelsen av PSTs trusselvurdering for 2008.

strategien gir positive resultater. Vellykket avverging kan bidra til å bryte potensielle voldsspiraler og opptrapping som lett kunne blitt resultatet dersom store terroraksjoner *ikke* hadde blitt avverget. En kan jo tenke seg hvordan relasjonene mellom muslimske minoriteter og majoritetsbefolkningene i Europa hadde vært dersom 30-40 flere terroraksjoner av London- og Madrid-typen hadde blitt gjennomført de siste årene.

Begrensningene og bivirkningene av avvergingsstrategien er imidlertid betydelige. Det er sannsynlig at noen aksjonsplaner ikke blir oppdaget. Så langt ser det ut til at grovt regnet rundt 90 prosent av de kjente terrorplotene (54 mer eller mindre veldokumenterte i perioden sept. 2001-jan. 2008) enten har blitt avverget av sikkerhetstjenester i Europa, eller har mislyktes. Det siste er ikke minst foruroligende: Flere alvorlige terrorplaner har passert uoppdaget «under radaren», men har mislyktes på grunn av terroristenes uflaks eller manglende kompetanse. Hvis antallet terrorplaner er betydelig, vil noen nødvendigvis slippe igjennom, og hvis de lykkes, kan de gjøre stor skade. For å oppdage terrorplaner under forberedelse må sikkerhetsorganisasjonene få en eller annen type indikasjon på at noe er i gjære, og dette kan være svært krevende både når det gjelder analytisk kompetanse og andre ressurser å fange opp og fortolke slik informasjon riktig. Den amerikanske 9/11 Commission Report viste at det fantes tilstrekkelige indikasjoner på at en stor terroraksjonen var under forberedelse, men både manglende analytisk fantasi og organisatoriske hindre gjorde at informasjonsbitene ikke ble samordnet og satt sammen til et bilde som gjorde det mulig å avverge angrepet 11. september 2001.

Den mest alvorlige bivirkningen ved avvergingsstrategien er at for å fange opp de reelle truslene, vil et stort antall mennesker bli utsatt for ulike typer kontroll og overvåkning, og i noen tilfeller vil deres personlige integritet bli betydelig krenket. I en rekke tilfeller har personer feilaktig blitt overvåket og arrestert, med store negative konsekvenser for dem både på kort og lang sikt. Noen typer kontrolltiltak er lite målrettede, og medfører at svært mange eller alle blir utsatt for en eller annen form for kontroll eller overvåkning, for eksempel lagring av teledata eller at flyselskaper oversender opplysninger om sine passasjer til amerikansk etterretning. Andre til-

tak er mer målrettende og vil i stor grad (og ofte med rette) kunne oppleves som diskriminerende og stigmatiserende overfor bestemte befolkningsgrupper, for tiden særlig muslimer. Paradoksalt er både målrettingen og mangelen på målretting problematisk.

En forebyggingsstrategi som ofte kommer i forlengelsen av avverging, er inkapasitering.

Inkapsitering

– å frata ondsinnede aktører evnen til å skade

Inkapsitering har som *mekanisme* å hindre ondsinnede aktører fra å begå kriminelle handlinger gjennom bruk av innesperring eller fysisk «uskadeliggjøring» som virkemiddel. I USA har inkapsitering blitt den viktigste begrunnelsen for både den omfattende bruken av fengselsstraff og dødsstraff: Personer som blir holdt innelåst eller blir tatt av dage blir på en effektiv måte hindret fra å begå flere kriminelle handlinger ute i samfunnet (Zimring and Hawkins 1997). Denne håndfaste forebyggingsstrategien har også i stor grad vært brukt for å sette terrorister ut av spill – og i en del sammenhenger unektelig med en viss suksess. Strategien har spesielt vært effektiv overfor hierarkiske organisasjoner hvor gruppen har blitt lammet når ledelsen har blitt arrestert eller drept, eller hvor man har lyktes med å sette sentrale noder i et nettverk ut av spill. Da en skarpskytter fra politiets Beredskapstropp i 1994 skjøt en av gisseltakerne på Torp i hodet i det han gjorde seg klar til å drepe et av gislene (som var en politimann), var dette en form for inkapsitering, hvor drapsmannen ble uskadeliggjort i siste øyeblikk. Israels «targeted killings» med raketter mot Hamas-ledere og angivelige bombebyggere er eksempel på den samme strategien. Men også det å frata terrorister deres kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger, for eksempel tilgang til sprengstoff, våpen og trening, er en form for inkapsitering i utvidet forstand. Ødeleggelsen av al-Qaidas treningsleirer i Afghanistan og det å jage ledelsen på flukt bidro til en betydelig inkapsitering av al-Qaidas evne til å trene, planlegge og gjennomføre store terroraksjoner, iallfall for en tid.

Det er også en form for inkapasitering å frata terrorister nødvendige innsatsmidler, for eksempel gjennom beslag av våpen, sprengstoff eller penger som skal finansiere terroraksjoner. Dette kan også sees i sammenheng med situasjonell forebygging, ved at slike tiltak gjør det vanskeligere å gjennomføre aksjoner (se nedenfor).

Det er militærapparatet, politiet og fengselsvesenet som er de viktigste *aktørene* i denne strategien. Men også andre myndigheter og kontrollorganer som regulerer tilgang til innsatsmidler som sprengstoff, kjemiske eller radiologiske stoffer eller finansielle ressurser kan spille viktige roller i å redusere terroristers kapasiteter. *Målgruppen* for tiltakene er i hovedsak de som er direkte involvert i utøvelse av terrorisme, altså en form for tertiærforebygging. Men inkapasitering brukes også på måter som grenser over til sekundærforebygging, ved at også personer som mistenkes for å inngå forbund om å planlegge og forberede terrorhandlinger, kan fengsles (se Myhrer side 102 om preaktiv strafferett). I noen land, ikke minst de som tidligere var under britisk koloniherrdømme, benyttes «administrativ fengsling» av potensielle terrorister i stor utstrekning.

STRAFFENS INKAPASITERENDE VIRKNINGER

(Juridisk kommentar av Tor-Geir Myhrer)

Straffens inkapasiterende virkninger behandles i større bredde på side 100-105, men det kan allerede her være grunn til å peke på at straffeforfølgning av terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger på ulike måter kan ha en inkapasiterende effekt. Den mest direkte virkning oppnås hvis de personer som skal utføre terrorhandlingen pågripes og berøves friheten før handlingen utføres. Gjennom den pre-aktive strafferett hvor det er gjort til selvstendige straffbare forhold å planlegge og organisere terrorhandlinger, er det skapt en strafferettslig grunnlag for slik inkapasitering. Terrorvirksomhet er i strafferettslig sammenheng som regel en særlig alvorlig form for organisert kriminalitet. En slik virksomhet vil i stor utstrekning være avhengig av medvirkere som skal skaffe til veie midler og utstyr som skal benyttes ved «hovedhandlingen». Pågrepelse og frihetsberøvelse av slike medvirkere kan redusere de egentlige terroristers mulighet for å utføre terrorhandlingen. Særlig gjelder dette hvis straffeforfølgningen av medvirkere også leder til beslag og inndragning av gjenstander eller økonomiske midler avgjørende for gjennomføring av terrorhandlingen, for eksempel inndragning av eksplosiver og våpen.

Fordelene med inkapasiteringsstrategien er at den på en effektiv og håndfast måte kan sette nøkkelaktivister og grupper ut av spill. Særlig gjelder dette grupper med begrenset medlemsmasse, hvor nyrekruttering er begrenset, eller hvor mye av aktiviteten avhenger av noen få sentrale ledere. Dessuten vil det ofte finnes statlige kapasiteter for å utføre dette, i form av etablerte militære styrker og politiorganisasjoner.

Det er imidlertid betydelige *begrensninger og ulemper* med inkapasitering som hovedstrategi. Et hovedproblem er at det er knyttet stor usikkerhet til å forutsi personers kriminelle eller terroristiske atferd i fremtiden. Det er problematisk å fengsle (eller å drepe!) noen for å hindre dem i å begå en terrorhandling som de kanskje likevel ikke ville begått (Tilley 2008: 27). Det er også høyst tvilsomt om det å arrestere eller drepe enkeltaktivister i seg selv har særlig begrensende effekt på grupper med stor rekruttering og bred sosial basis. Ofte vil også uskyldige rammes av slike tiltak, enten det er i form av massearrestasjoner eller bruk av militærmakt, slik Israels målrettede drap på Hamas-aktivister ofte går ut over barn og andre uskyldige. I mange tilfeller vil hardhendt represjon bare virke forsterkende på rekrutteringen og motivasjonen for å ta i bruk ekstrem vold, og styrke bevegelsens sosiale og politiske basis. For å kunne knuse slike bevegelser må det i mange tilfeller settes i verk en så voldsom represjon at staten selv blir en utøver av terrorisme. Dermed undergraver staten sin egen moralske og politiske legitimitet både i forhold til egen befolkning og til det internasjonale samfunnet, noe som gjerne er en av terroristenes hovedmålsetninger. Samtidig kan en for sterk bruk av maktmidler føre til at andre og mer langsiktige forebyggingsstrategier undergraves, for eksempel det å begrense rekruttering gjennom å redusere de frustrasjoner og politiske konflikter som gir vekstvilkår for terroristiske bevegelser. Inkapasitering bør derfor betraktes som en delstrategi som må brukes selektivt i kombinasjon med andre og mer langsiktige strategier for å gi en varig reduksjon i terrorisme.

Beskyttelse av sårbare mål

Noen potensielle terrormål fremstår som spesielt attraktive å ramme for terrorister på grunn av det de representerer (for eksempel ambassader, regjeringsbygninger, symboler på «systemet») eller på grunn av de store skadevirkningene et angrep kan forårsake (for eksempel på flytrafikk eller annen viktig infrastruktur, eller hvor mange mennesker kan bli skadet). I vår sammenheng vil det derfor være et viktig siktemål å identifisere og fjerne muligheter for spesifikke typer terroraksjoner mot slike spesielt attraktive mål, og å redusere målets sårbarhet. Det er dette «den situasjonelle forebyggingsstrategien» retter seg inn mot (Clarke 1980, 1997; Clarke & Newman 2006). Dette avsnittet kombinerer to sentrale elementer i den situasjonelle forebyggingsstrategien: Sette inn tiltak som øker oppdagelsesrisikoen, og som gjør det vanskeligere for ondsinnede aktører å gjennomføre sine aksjoner.²⁶

Mens de fleste forebyggings tiltak forsøker å influere på terroristiske eller andre kriminelle aktører direkte, forsøker situasjonelle forebyggings tiltak å influere på aktørene indirekte ved å endre på situasjonene som de uønskede handlingene foregår i. Både hver for seg og til sammen skal de ulike virkemidlene endre terroristenes rasjonelle kalkyler om kostnader og utbytte ved å gjennomføre spesifikke aksjoner, slik at de avstår fra handlingen. De kan dels virke gjennom å sette større krav til kapasiteten, slik at den relative evnen til å gjennomføre spesifikke aksjoner reduseres. Samtidig kan motivasjonene for å angripe disse bestemte målene reduseres. Den situasjonelle forebyggingsstrategien rommer et enormt spekter av *mulige virkemidler*, både i forhold til vanlig kriminalitet og terrorisme. Et velkjent virkemiddel for å øke terroristenes anstrengelser for eksempel i å kunne gjennomføre flykapring er innføring av adgangskontroll og gjennomlysing av håndbagasje på fly. Dette bidro til at antall flykapringer sank kraftig

²⁶ Ronald Clarkes modell for situasjonell forebygging inneholder fem elementer: Øke anstrengelsene, øke oppdagelsesrisikoen, redusere gevinstene, redusere provokasjonene, fjerne unnskyldningene. De to første elementene inngår i min studie i delstrategien «beskytte sårbare mål», mens de tre siste inngår i andre delstrategier.

utover 1970- og 80-tallet. Et annet virkemiddel er å redusere terroristers tilgang til nødvendige innsatsfaktorer som våpen, sprengstoff, eller kjemiske stoffer som kan brukes til å lage sprengstoff. Hvis målet er å hindre terrorister i å kunne utvikle enkle atombomber, er det mest effektive tiltaket å sørge for sikker lagring av høyanriket uran (Bremer Mærlie 2004). Uten høyanriket uran kan terrorister bare gi opp å utvikle egne atomvåpen – uansett hvor motiverte de måtte være. Spørsmålet er bare om de gir opp det hele, eller finner på en annen metode for å gjennomføre massedrap. TV-overvåkning er et typisk eksempel på tiltak som øker oppdagelsesrisikoen. Ved å bygge infrastruktur mer robust, kan virkningen av sabotasje reduseres. Alt dette kan bidra til å endre terroristenes kalkyler for om det er verdt innsatsen å forsøke å gjennomføre bestemte terroraksjoner.

Det er svært mange og ulike *aktører* som hver på sin måte kan bidra innenfor den situasjonelle forebyggingsstrategien mot terrorisme, og med et mangfold av *virkemidler*. Det kan være private og offentlige institusjoner som gjør viktig infrastruktur mindre sårbar for å bli slått ut, vaktelskaper som håndhever adgangskontroll, livvakter, banker som rapporterer mistenkelige finanstransaksjoner, offentlige kontrollorganer som regulerer tilgang til farlige stoffer, imamer og styreledere i muslimske menigheter som hindrer voldsorienterte islamister i å verve unge muslimer til Jihad i deres lokaler, bare for å nevne noen eksempler. Et hovedprinsipp i den situasjonelle forebyggingsstrategien er at alle «plasseiere» har et hovedansvar for å sikre sitt område mot terrorisme eller annen kriminalitet.

Målgruppene for situasjonell forebygging er også komplekse. De fleste av tiltakene har som siktemål å modifisere atferden til ondsinnede aktører for å få dem til å avstå fra det de ønsker å gjøre, altså en form for tertiærforebygging. Samtidig er mange av de situasjonelle tiltakene slik innrettet at de rammer alle i en kategori, for eksempel alle flyreisende eller andre som må innrette seg etter et kontrolltiltak, selv om de ikke har det fjerneste ønske om å begå noen terrorhandling. Slik sett blir tiltakene både primær- og tertiærforebyggende. Her ligger også noe av de innebygde motsetningene i den situasjonelle strategien: Mange av tiltakene påfører alle en ulempe selv om tiltakene bare har til hensikt å få noen svært få ondsinnede

aktører til å avstå fra destruktive handlinger. Dermed kan det være problematisk å få aksept fra de som ikke har ondt i sinne, for eksempel fra flygere som hver dag må passere et utall kontroller av både kropp og håndbagasje, noe de opplever som både krenkende og meningsløst.

Fordelene ved den situasjonelle forebyggingsstrategien er først og fremst at tiltakene kan ha umiddelbare og målbare effekter på spesifikke kriminalitetsproblemer. Innenfor terrorismeområdet var som nevnt innføring av strengere adgangskontroll og sjekk av håndbagasje en klar årsak til den kraftige reduksjonen i antall flykapringer utover 1970- og 80-tallet (Clarke & Newman 2006: 46). En annen fordel med slike kontrolltiltak er at de også *kan* ha en positiv effekt ved å redusere andre typer kriminalitet enn det tiltaket opprinnelig var rettet inn mot, slik tiltak mot flykapring også kan bidra til å redusere smugling av ulovlige varer.

Situasjonelle forebyggingstiltak har også noen *begrensninger og bivirkninger*. Det er på ingen måte gitt at situasjonelle forebyggingstiltak alltid reduserer antall terroranslag. En del av de (relativt få) tiltak som har vært skikkelig evaluert, har vist seg å ha enten en positiv effekt (men med en viss forskyvning til andre mål), ingen effekt, eller en negativ effekt (Lum, Kennedy & Sherley 2006). Ettersom situasjonelle forebyggingstiltak er rettet inn mot å redusere spesifikke terroristiske handlinger mot bestemte mål, og ikke påvirker terroristenes generelle motivasjon, vil disse tiltakene ikke nødvendigvis gjøre at de avholder seg fra andre typer terrorhandlinger mot andre mål. Denne forskyvningseffekten er en av de store debatene innenfor situasjonell forebygging. Kritikerne hevder at hvis man gjennom «target hardening» gjør det vanskeligere å ramme noen typer mål, vil terroristene i stedet rette sine angrep mot mindre beskyttede «myke» mål. Man får med andre ord en forskyvning eller «displacement» av terrorangrepene eller kriminaliteten. Dersom det blir for vanskelig å smugle bomber om bord på fly, velger terroristene å ramme andre mål i stedet, for eksempel tog, hvor det i praksis er helt umulig å kunne kontrollere passasjerer og reisegods på samme måte som man kan på flyplasser (Cauley & Im 1988; Enders, Sandler, & Cauley 1990; Enders & Sandler 1993). Det har også vist seg at selv om innføring av metalldetektorer på

flyplasser førte til mer enn en halvering av antall flykapringer fra 1972 til 1973, kom det en betydelig økning i antall gisselaksjoner i årene etter, bl.a. mot ambassader. Og når ambasadene fikk forsterket sikkerhet, økte antallet attentat (Enders & Sandler 1993; 2004). Den generelle observerte tendensen innenfor internasjonal terrorisme av at terrorister i økende grad synes å rette sine aksjoner mot massedrap på ubeskyttede sivile, kan trolig delvis tilskrives at de mest attraktive symbolske målene har blitt stadig vanskeligere å ramme på grunn av forsterkede sikkerhetstiltak, «target hardening». Likevel er det få som benekter at situasjonelle forebyggingstiltak mot utsatte mål i mange tilfeller er både nødvendige og effektive. Ingen vil hevde at man skal fjerne alle sikkerhetstiltak for fly fordi det kan føre til at terrorister velger å angripe tog i stedet. Et visst nivå av opplevd sikkerhet er nødvendig for at folk flest skal våge å fly. Men det er likevel et paradoks at mange av disse tiltakene i hovedsak er symbolske, for å gi publikum en følelse av sikkerhet uten at det gir noen reell sikkerhetseffekt.

Forkjemperne av den situasjonelle forebyggingsstrategien hevder at forskyvningseffekten av situasjonelle forebyggingstiltak overfor ulike typer kriminalitet har vist seg å være langt mindre enn kritikerne har antatt. Selv om det skjer en viss forskyvning, har erfaringer fra situasjonell forebygging av annen kriminalitet vist at tiltak som er effektive mot én spesifikk type kriminalitet ikke fører til en tilsvarende økning av kriminalitet mot andre mål, slik at totalen blir en reduksjon. Noen ganger synes situasjonelle tiltak mot en type kriminalitet faktisk å bidra til at annen kriminalitet i området reduseres. De hevder også at reduksjonen i antall flykapringer som følge av kontrolltiltak av håndbagasje ikke har ført til den forventede oppgang i bomber plassert i innsjekket bagasje (Clarke & Newman 2006: 47), men her er de på svak grunn. Andre forskere (Enders & Sandler 1993; 2004) har som nevnt altså pekt på betydelig forskyvning fra flykapring over mot andre typer gisselaksjoner.

En annen effekt av situasjonelle forebyggingstiltak er at de ofte bidrar til å skape et kontrollsamfunn, hvor «storebror» ser oss og kontrollerer oss i alle sammenhenger. Kontrolltiltakene medfører både økonomiske, tidsmessige, psykiske, sosiale og politiske belastninger. Noen er uproblema-

tiske, andre er bare irriterende, som å måtte ta av seg skoene på en flyplasskontroll. Men noen situasjonelle tiltak kan også være ødeleggende for hele lokalsamfunn, som den israelske beskyttelsesmuren mot Vestbredden. Den krediteres for å ha redusert antall selvmordsbomber i Israel (Clarke & Newman 2006: 39), men muren avskjærer også mange palestinere fra deres landbruksområder, skoler og arbeidsplasser.

Hovedmetodikken for å utvikle situasjonelle forebyggingstiltak er ifølge Clarke & Newman (2006) som følger:

- Identifiser sårbare mål
- Prioriter målene etter behov for beskyttelse
 - o Risiko er produktet av sannsynlighet ganger konsekvens
- Analyser målenes spesifikke svakheter
 - o Tenk som om du var terrorist!
 - o Identifiser mulige våpen og metoder terrorister kan bruke for å ramme målene
 - o Finn måter å begrense terroristers adgang til målene
- Sett inn adekvate beskyttelsestiltak
- Identifiser hvordan terrorister kan omgå beskyttelsestiltakene, og finn nye mottrekk.

Engrunnleggendebegrensningveddensituasjonelleforebyggingstrategien er at det ikke finnes noen ende på mulige terrormål, og ingen grenser for hvor mange sikkerhetstiltak som kan tenkes satt inn, eller hvor mye økonomiske midler som kan brukes for å sikre mot alle mulige terroranslag. Og uansett vil det ikke være tilstrekkelig for å sikre mot alle eventualiteter, så lenge det finnes terrorister med både motivasjon og kapasitet til å gjennomføre aksjoner mot for eksempel Norge og norske mål. Situasjonell forebygging er og blir en symptombehandling. Her kan andre forebyggingstrategier bidra til å redusere risikoen for terroranslag på mer grunnleggende måter, ved å gjøre noe med årsakene til tilbakevendende problemer.

Redusere skadevirkningene fra terrorhandlinger

Dersom det ikke har lyktes å stanse en terrorhandling gjennom noen av de foregående strategiene, er neste skritt i forebyggingskjeden å redusere de negative konsekvensene og skadevirkningene i så stor grad som mulig. Det forebyggende aspektet av dette ligger i at en effektiv kriserespons må være planlagt, samordnet og trent på forhånd, *før* en eventuell terrorhendelse skjer. Målsetningene med denne delstrategien er å redde liv, lindre lidelse, redusere frykt, gjenopprette samfunnsfunksjoner og infrastruktur, og å opprettholde tilliten til myndighetene. *Forebyggingsmekanismen* ligger altså i å redusere skadevirkninger og konsekvenser av terrorhandlinger gjennom forberedelser som er gjort i forkant av en eventuell hendelse.

Mange aktører spiller viktige roller i det feltet som kalles sivil krisehåndtering, men politiet har det overordnede koordineringsansvaret. Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB) har også en sentral rolle i å kartlegge samfunnets sårbarheter og å planlegge den nasjonale beredskap. På politisk nivå vil fagdepartement (oftest Justisdepartementet) ha en strategisk og koordinerende rolle, mens Regjeringens kriseråd kan tre sammen for å koordinere mellom departementer ved større katastrofer eller kriser.²⁷ Sammen med politiet har brann- og helseetatene ulike operative oppgaver. Kompetente gisselforhandlere kan bidra til å løse gisselsituasjoner uten at liv går tapt. En rekke andre offentlige etater, relevante departementer, politisk ledelse, private virksomheter og frivillige organisasjoner kan også ha viktige biroller, avhengig av hendelsens art. En hovedutfordring i etterkant av en terroraksjon vil være å samordne de mange aktørene som skal bidra i innsatsen for å redusere skadevirkningene.

Målgruppene for denne strategien er de som rammes, direkte eller indirekte, av terroraksjonen. Det er de direkte ofrene for volden og deres pårørende, en skremt sivilbefolkning, de virksomheter som rammes (for eksempel offentlige transportmidler), og de myndigheter eller andre som kanskje er det politiske målet for terroraksjonen. De som trolig vil bli ram-

²⁷ For beskrivelse av den nasjonale kriseledelsen, se NOU 2006:6, kap. 6.11.

met hardest av de indirekte konsekvensene av en eventuell islamistisk terrorhandling i et land som Norge, vil sannsynligvis være de muslimske minoritetene, som risikerer å bli utsatt for omfattende mistenkeliggjøring og kanskje også hevnaksjoner. Det å unngå slik polarisering mellom samfunnsgrupper i kjølvannet av en terrorhandling er derfor av stor betydning. I ytterste instans retter strategien seg inn mot å redusere skadevirkningene for samfunnet som helhet.

Virkemidlene er sammensatte og forskjellige, og befinner seg på ulike strategiske og operative nivåer. Utvikling av planverk, organisasjonsstrukturer og rutiner for håndtering av terrorhandlinger, kriser og andre katastrofer er ett viktig element. Videre må det finnes kompetent mannskap og materiell for å sette disse planene ut i livet dersom situasjonen skulle oppstå. Dette gjelder spesielt innsatsstyrker som politi, brannvesen, helsepersonell og gisselforhandlere, men også andre personellgrupper som skal opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. Jevnlige øvelser for å samtrene på koordineringen av de mange oppgavene og funksjonene på ulike nivåer er også et sentralt virkemiddel her. I krisesituasjoner er informasjon og kommunikasjon ut til publikum og ikke minst til de pårørende helt avgjørende for å unngå unødig frykt og gjenopprette trygghet og tillit til myndighetene. Mangelfull krisehåndtering og kommunikasjon vil kunne skape en sekundær krise som primært handler om manglende tillit til at myndighetene er i stand til å ta vare på sine borgere. I etterkant av en terroraksjon vil det også være sterkt press på at politiets etterforskning raskt skal gi en oppklaring på hva som har skjedd og hvem som er ansvarlige, og at rettssystemet skal kunne stille dem til rette for sine ugjerninger. En slik rettsprosess vil kunne bidra til at noen av de mentale sårene leges raskere.²⁸

På et mer fysisk nivå kan skadereduserende tiltak bestå i å gjøre infrastrukturen mer robust. Det kan dreie seg om enkle tiltak som å lime splint-sikker folie på vinduer i bygninger som kan være utsatt for bilbomber, og

²⁸ Det at svensk politi og rettsvesen aldri kunne gi en endelig og tilfredsstillende løsning på hvem som sto bak drapet på statsminister Olof Palme, har forblitt et verkende sår i det svenske samfunnet.

en rekke mer eller mindre omfattende tiltak som kan bidra til å redusere personskader eller skade på infrastruktur ved et eventuelt terrorangrep.

Fordelene med strategielementet skadereduksjon er at det kan bidra til å redusere lidelser for ofrene og gjenopprette en grad av trygghet og tillit selv om alle andre forebyggingsbarrierer svikter, og man ikke klarer å stanse gjennomføringen av en terroraksjon. Mange av de tiltakene, ressursene og ferdighetene som avsettes til å håndtere terrorhendelser, kan også benyttes til å håndtere andre typer kriser og katastrofer, eller de kan anvendes til å håndtere mer rutinemessige hendelser i en normal-situasjon.

Ulempene med å satse på skadereduksjon er flere. Dels er det å redusere konsekvenser og skader en reaktiv strategi når alt annet har gått galt. Det er også meget kostnadskrevende å forberede og opprettholde en beredskap for å håndtere slike terrorhendelser, både i personell og andre ressurser. Men samtidig – hvis ikke tilstrekkelige ressurser er avsatt til å håndtere slike hendelser, vil de politiske, sosiale og menneskelige kostnadene ved svak krisehåndtering være enda større.

Redusere gevinstene fra terrorhandlinger

Terrorister har vanligvis svært begrensede maktmidler. De er ute av stand til å oppnå det de ønsker med vold alene. For å oppnå sine mål, er de derfor avhengige av at andre reagerer på den terroristiske volden slik at terroren får en større effekt enn den fysiske skaden selve voldshandlingen i seg selv forårsaker. Ikke minst forsøker terrorister å provosere myndighetene til å handle slik at de svekker seg selv. Vi må både spørre hva terroristene vil få sin fiende til å gjøre, og hva det er som får denne fienden til å handle slik at terroren blir effektiv.

Terrorgrupper har gjennom tidene hatt høyst ulike politiske mål og gjort bruk av ulike aksjonsmetoder. Men likevel gjør de fleste terrorgrupper bruk av noen felles, grunnleggende terroristiske strategier som de kombinerer på ulike måter.

- Kommunikasjon – få oppmerksomhet og formidle et budskap
- Krisemaksimering – skape frykt, handlingslammelse eller overreaksjoner
- Utpressing – få myndigheter eller andre til å gi etter for bestemte krav²⁹

Når terrorister gjør bruk av disse ulike strategiene, forsøker de altså å oppnå bestemte responser. Motstrategien går da ut på at myndigheter og andre aktører unngår å gi de responsene terroristene ønsker, eller minimiserer disse dersom det ikke er mulig å unngå dem helt. *Den forebyggende mekanismen* består i å gjøre det mindre attraktivt for (andre potensielle) terrorister å gjenta en aksjonsform som viser seg ikke å gi det ønskede utbyttet. *Aktørene* innenfor denne motstrategien varierer ut fra hva terroristene forsøker å oppnå overfor hvem. Politiske myndigheter, nyhetsmedier og gisselforhandlere kan stå sentralt. *Målgruppene* er både de som allerede har tatt terroristiske virkemidler i bruk, og de som vurderer å gjøre det. Vi snakker altså om både tertiær og sekundær forebygging.

De aller fleste terrorister forsøker å oppnå oppmerksomhet og mediedekning gjennom bruk av spektakulær vold. Gjennom dette forsøker de så å formidle politiske budskap til ulike målgrupper, både fiender, (potensielle) tilhengere og et eventuelt nøytralt publikum. De ønsker også å multiplisere skremseffekten av volden gjennom omfattende mediedekning. Gjennom å skreddersy hendelser slik at de passer journalistenes nyhetskriterier, kan de i en viss grad manipulere nyhetsmediene.

Journalister og nyhetsmedier har derfor et spesielt ansvar for ikke å la seg styre av terroristenes medieregi. Det er åpenbart at nyhetsmediene ikke kan unnlate å gi omfattende dekning av store terrorhendelser. Men slike hendelser kan dekkes på ulike måter, hvor noen vinklinger spiller mer opp til å gi terroristene den dekningen de har interesse av, mens andre vinklinger gjør det i mindre grad. Det finnes mange eksempler på at terrorister i altfor stor grad har klart å få nærmest redaksjonell styring over terrorhendelser, ikke minst av gissel- og kapringssituasjoner (se Bjørgo og

²⁹ Disse og flere andre terroristiske strategier blir mer inngående diskutert i Bjørgo og Heradstveit (1993).

Heradstveit 1992, kap. 2; Schmid & de Graaf 1982). Blant nyere eksempler er hvordan gisseltakere i Irak i 2004-05 lyktes å få fjernsynsselskaper verden over til å vise deres skrekkskapende videoer hvor de skar hodet av sine gisler.³⁰ Etter hvert forsto redaksjonene at de lot seg (mis)bruke til bl.a. å øke presset mot myndighetene, og strammet inn på praksisen. Men det var gjerne først etter disse grusomme scenene ikke lenger hadde nyhetens interesse. Da tok også denne typen halshugginger slutt. Journalister og nyhetsredaksjoner vil naturlig nok ikke la seg styre av myndigheters pålegg om hvordan de skal dekke en terrorhendelse. Men det er også uttrykk for dårlig journalistisk vurdering dersom redaksjoner lar seg styre av terroristers dramaturgi og forsøk på nyhetsregi. I stedet for å gi terrorister unødige mye publisitet om deres politiske sak eller hva de forsøker å oppnå, kan journalister for eksempel heller sette fokus på de uskyldige ofrene og de lidelser terroristene kynisk har påført dem, eller drive kritisk journalistikk på terrororganisasjonen.

En annen terroristisk hovedstrategi er å drive krisemaksimering gjennom å skape frykt og provosere fram overreaksjoner fra myndighetenes side, som ved overdreven represjon eller militær voldsbruk. Europeiske venstreekstreme terrorister hadde en teori om at staten gjennom overreaksjoner skulle vise sitt sanne repressive ansikt, slik at folket reiste seg i opprør og gjennomførte revolusjon. Det har aldri slått til. Men at terrorhandlinger kan provosere myndigheter til å overreagere så brutalt at de svekker sin egen legitimitet, finnes det nok av eksempler på. Mottrekket fra myndighetenes side er å holde seg strengt til rettssamfunnets normer for håndtering av kriminelle handlinger, og ikke å la seg friste til overdreven maktbruk, overvåkning eller heksejakt på minoriteter og opposisjonelle. Myndighetenes reaksjoner på en terrortrussel må stå i proporsjon til trusselen og være forankret i det rettslige rammeverket. En alternativ utgave av terroristenes strategi for krisemaksimering er å få myndigheter til å fremstå som handlingslammet og uten evne til å beskytte sin befolk-

³⁰ De fleste vestlige TV-redaksjoner stanset visningen rett før kniven skar gjennom strupen. Men det gjorde neppe seerne mindre skremt.

ning, noe som igjen kan undergrave statens legitimitet. Hvis myndighetene klarer å være handlekraftige uten å overreagere i panikk, vil dette frata terroristene denne gevinsten.

Utpressing er også en klassisk terroristisk strategi, hvor terrorister setter en målgruppe i en tvangssituasjon ved å true med å skade noen primære ofre, for eksempel kidnappede gisler. Utpressingen har gjerne form av et ultimatum: Hvis ikke..., så... Vanligvis blir det truet med å drepe ett eller flere gisler dersom fienden eller myndighetene ikke oppfyller bestemte krav eller betingelser. Dette setter myndigheter og andre i et vanskelig dilemma: Å ikke etterkomme kravene kan føre til at gisler blir drept, og at myndighetene får skylden for å ikke ha berget dem. Men å etterkomme kravene vil ofte kunne løse tvangssituasjonen på kort sikt, men vil på lengre sikt invitere til ny utpressing fordi myndighetene viser at de gir etter for press. Dette undergraver også myndighetenes legitimitet og troverdighet. Men selv om nesten alle statlige myndigheter offisielt avviser at de vil forhandle med terrorister og innfri deres krav, viser det seg at de fleste myndigheter og private aktører i praksis kommer til å forhandle på en eller annen måte, fordi total avvisning av forhandlinger har enda større kostnader. Spørsmålet er hva man kan forhandle med terrorister om uten at det undergraver grunnleggende verdier for staten og samfunnet, og uten at det gir utpresserne så store gevinster fra å ta gisler at det inviterer til nye utpressingssituasjoner. Nyere praksis og forskning om gisselsituasjoner og -forhandlinger viser at det vanligvis *er* mulig å redde liv og redusere skade gjennom å forhandle med gisseltakere. Dette kan skje uten at det nødvendigvis går på bekostning av grunnleggende samfunnsverdier, eller at kostnadene i det minste er akseptable (Dolnik and Fitzgerald 2007; Zartman 2006; Faure and Zartman 2010). Men dette krever spesielt kvalifiserte gisselsforhandlere med både teoretisk kunnskap og praktisk trening i forhandlingsteknikk.

Styrken ved å redusere terroristenes gevinster fra deres aksjoner er at det kan gjøre slike handlinger mindre lønnsomme og attraktive, og dermed redusere risikoen for liknende aksjoner i fremtiden. Samtidig kan en slik motstrategi også bidra til å opprettholde myndigheters legitimitet.

Men denne motstrategien har også noen *begrensninger* og *svakheter*. Selv om nyhetsmediene må vise ansvar i sin dekning av terrorsituasjoner, er det samtidig viktig at journalistene beholder sitt kritiske perspektiv. Den «patriotiske journalistikken» som dominerte amerikanske nyhetsmedier i årene etter 11. september 2001, hvor en nesten samlet journaliststand gav full støtte til regjeringen, skadet både mediernes troverdighet og politikens kvalitet i USA. I lang tid fungerte *ikke* nyhetsmediene som et nødvendig kritisk korrektiv til myndighetenes politikk. Vettløse politiske tiltak fikk dermed gjøre stor skade både på USAs posisjon i verdenssamfunnet, på kampen mot terrorisme og på de mange uskyldige som ble rammet av USAs maktbruk.

Ikke alle terrorister er interesserte i å forhandle, men tar gisler først og fremst for å ydmyke myndigheter, ikke for å få innfridd noen betingelser. Forsøk på å redusere terroristenes gevinster vil som regel innebære at myndighetene forsøker å gjøre det beste ut av en svært vanskelig situasjon. Løsninger på slike dilemmaer gir sjelden et helt ønsket resultat. Noen ganger kan det koste gisler livet hvis myndigheter ikke gir etter for krav. Det vil ofte oppstå vanskelige avveininger mellom kostnad og vinning ved ulike handlemåter, med både menneskelige og politiske dilemmaer. Men det *er* som regel mulig å unngå å handle slik terroristene ønsker.

Redusere fremvekst av og rekruttering til terrorisme

Terrorisme oppstår ikke av seg selv. Sosiale og politiske forhold gir grobunn for fremvekst av terrorisme og voldelig radikaliseringsprosesser i et samfunn, og spontane hendelser kan trigge en voldelig radikaliseringsprosess på individ- og gruppenivå. Spørsmålet er da i hvilken grad det er mulig å forebygge dette gjennom å fjerne eller endre de forholdene som forårsaker en slik negativ utvikling. Dette finner sitt motstykke innenfor generell kriminalitetsforebygging i det som kalles *den sosiale forebyggingsstrategien*, hvor man forsøker å hindre at personer og grupper utvikler seg i kri-

minell retning gjennom å gjøre noe med årsakene til skjevutvikling.³¹ I sammenheng med terrorisme vil en sosial og politisk forebyggingsstrategi forsøke å forebygge at personer og grupper radikaliseres i retning av å ta i bruk vold for politiske formål. *Forebyggingsmekanismen* er altså å redusere drivkreftene bak og motivasjonen for å ta i bruk terroristisk vold ved å fjerne de grunnleggende årsaker og frustrasjoner, og å stanse en radikaliseringssprosess på et så tidlig stadium som mulig.

Forskning og policyutvikling på dette feltet har vært knyttet til to delvis overlappende perspektiver. Det ene perspektivet retter fokus mot «root causes» eller grunnleggende årsaker til fremvekst av terrorisme i et samfunn (Bjørge 2005; Pedahzur 2006). Det andre perspektivet ser på voldelig radikalisering mer som prosesser og motivasjoner på individ- og gruppenivå (Coolsaet 2008; Alonso et al. 2008; Ranstorp 2010). Det er likevel nær sammenheng mellom prosessene på kollektivt og individuelt nivå, og den grunnleggende ideen er sammenfallende: at det er mulig å redusere terrorismeproblemet med å gjøre noe med årsakene bak fremveksten av problemet.

Denne ideen har vært svært populær blant politikere og humanitære organisasjoner, ikke minst i Europa, fordi den fremstår som et fredelig alternativ til de mer repressive og militære strategier som har preget USAs «War on Terrorism». Tilsvarende var amerikanske myndigheter under Bush-administrasjonen lenge negative til «root causes of terrorism»-perspektivet fordi de oppfatter det som en kritikk av USAs politikk, og at det kunne gi legitimitet til terroristene.³²

Den underliggende tanken bak å undersøke hva som er årsakene til at terrorisme oppstår, er at en slik innsikt kan gjøre det mulig å fjerne eller begrense disse årsakene, og dermed redusere terrorismeproblemet. En

³¹ I nyere studier om sosial forebygging av deltakelse i kriminelle gjenger eller annen problematferd legger man vekt på både risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer. Se for eksempel <http://www.safeyouth.org/scripts/facts/risk.asp> og http://faculty.missouristate.edu/M/MichaelCarlie/SOLUTIONS/ISSUE/risk_protective.htm.

³² Interessant nok ble Bush-administrasjonen fra rundt 2006 mer velvillig innstilt til å gjøre noe med årsakene til terrorisme, trolig fordi man da hadde innsett at militære maktmidler alene ikke var tilstrekkelig.

gjennomgang av kunnskapsstatus på dette feltet (Bjørge 2005) viste et komplekst bilde. Som ventet finnes det ingen enkelt hovedårsak til fremvekst av terrorisme. For eksempel er fattigdom i liten grad en direkte årsak til terrorisme. Selv om det finnes sammenhenger, er de langt mer indirekte. Noen av de faktorer og forhold som viser seg å være viktige forutsetninger eller drivkrefter for fremvekst av terrorisme, slik som globalisering og rask modernisering, er det ikke uten videre verken mulig eller ønskelig å «fjerne». Det er heller ikke nødvendigvis de samme årsaker og faktorer som opprinnelig frembrakte en terrorbevegelse, som gjør at den fortsetter.

Vi kan skille mellom to ulike typer årsaker til terrorisme: forutsetninger og foranledninger. *Forutsetninger* er de forhold som gir grobunn for terrorisme. De er vanligvis av relativt generell og strukturell karakter, og kan bidra til å skape en rekke sosiale fenomener og uttrykk, hvor terrorisme bare er ett. Selv om slike forutsetninger er til stede, er det ikke i seg selv tilstrekkelig til å forårsake utbrudd av terrorisme. Eksempler på forutsetninger for terrorisme er mangel på demokrati, sivile rettigheter og retts-samfunn; illegitime og korruperte myndigheter (som ofte opprettholdes av USA); diskriminering på grunnlag av etnisk eller religiøs opprinnelse; og opplevelse av sosial urettferdighet.

Foranledninger er en type årsaker som langt mer direkte innvirker på fremveksten av terrorisme. Dette er de mer spesifikke hendelser og situasjoner som direkte motiverer eller trigger et utbrudd av terrorisme. En viktig foranledning er at det finnes karismatiske ledere som er i stand til å omsette utbredt misnøye og frustrasjon til en politisk agenda for voldelig kamp. En annen er at provoserende hendelser og handlinger kan være de utløsende foranledningene til voldelig radikalisering og terroraksjoner, slik invasjonen i Irak provoserte unge muslimer i land som England og Danmark til å planlegge og til dels gjennomføre terrorhandlinger. Tilsvarende utløste utgivelsen av Muhammed-karikaturene i Danmark (og senere i bl.a. Norge) bølger av voldshandlinger over store deler av den muslimske verden og i Skandinavia, særlig rettet mot Danmark og Jyllandsposten, men også mot Norge. Dette ville neppe skjedd uten at det på forhånd fantes en del forutsetninger, bl.a. oppdemmet frustrasjon over hvordan Vesten behandler den muslim-

ske verden, samtidig som en rekke ulike aktører så seg tjent med å piske opp og utnytte denne stemningen for egne formål.

Spørsmålet er i hvilken grad det er mulig å komme en negativ utvikling i forkjøpet ved å redusere noen av forutsetningene og foranledningene for voldelig radikalisering og fremvekst av terrorisme. Er denne forebyggende mekanismen plausibel og realistisk, eller er det ønsketenkning? Noen av forutsetningene er det mulig å gjøre noe med, for eksempel mangel på demokrati og rettssamfunn, illegitime og korruperte myndigheter, diskriminering og sosial urett. Det er også mulig å unngå en del provoserende handlinger og hendelser som kan utløse radikalisering og terrorisme. Dette var norske myndigheter svært bevisst på under konflikten rundt Alta-utbyggingen i 1981, hvor det ble lagt stor vekt på å unngå brutal og voldelig opptreden fra politiets side overfor demonstrantene. Hvis en sameaktivist hadde blitt drept, kunne dette lett ha utløst en samisk terrorisme som det utvilsomt fantes en viss grobunn for. Og etableringen av Sametinget kort tid etter at Alta-utbyggingen var vedtatt, var utvilsomt en måte å redusere sinnet og frustrasjonene blant samefolket etter nederlaget. Sannsynligvis var dette viktige og vellykkede bidrag til å dempe konflikten og unngå en voldelig radikalisering blant samene. Tilsvarende ville det å unnlate å publisere Muhammed-karikaturer man *vet* virker sårende og aggresjonsskapende kunnet bidra til å unngå terrorhandlinger og lidelser. Men dette må selvsagt veies opp mot konsekvensene av å gi etter for angrepene på trykke- og ytringsfriheten.

Virkemidlene innenfor denne sosiale og politiske forebyggingsstrategien er mange og sammensatte: Konfliktløsning, politiske prosesser, sosial utvikling, likestilling, integrering av minoriteter, utvikling av rettssamfunn og demokrati, unngå provokasjoner og voldelige konfrontasjoner, og mye annet. Sentrale *aktører* er særlig ungdoms- og sosialarbeidere, lærere, NGOer, religiøse ledere, politikere, ulike myndigheter, fredsmeklere og vanlige mennesker som kan bidra til politiske og sosiale løsninger som er til å leve med for de involverte partene. Politiet kan også spille en viktig rolle i å oppdage personer og miljøer som er i ferd med å radikaliseres i voldelig retning.

Målgruppene er først og fremst de risikogruppene som i særlig grad kan bli radikalisert i voldelig retning, for eksempel unge, frustrerte menn i en muslimsk minoritetsbefolkning eller «hvite» ungdommer som føler seg truet av innvandrerjengene. Dette kan være enkeltpersoner, men oftest dreier det seg om vennegrupper og løse miljøer. Men også hele befolkningsgrupper som berøres av en konflikt eller en politisk og sosial situasjon som kan gi grobunn for voldelig radikalisering er i målgruppen. Sosiale og politiske forebyggingstiltak kan med andre ord både være primær- og sekundærforebyggende.

Studier av personer som blir radikalisert og rekruttert inn i terroristisk aktivisme viser at det ikke finnes én enkelt profil for hva som kjennetegner disse. Noen forskere (Willems 1995; Bjørge 1997: 48-53; Bjørge 2011; Nesser 2010) har imidlertid vist at det kan identifiseres tre eller fire ulike persontyper som har forskjellig bakgrunn og motivasjon for å involvere seg i voldelig ekstremisme, og ulike roller i militante grupper. De «ideologiske aktivistene» er som oftest ressurssterke og idealistiske, og primært drevet av politiske og ideologiske motiver. De kunne lykkes på mange sosiale arenaer, og får ofte lederroller. Det er oftest disse som radikaliserer sine venner, og som etablerer kontakt med militante aktivister og organisasjoner. «Medløperne» kan ha en mer blandet bakgrunn, men er først og fremst drevet av et ønske om tilhørighet, vennskap og aksept. De er ofte lette å lede til deltagelse i militante aktiviteter ut fra deres behov for anerkjennelse og aksept, og de blir gjerne gradvis radikalisert som en konsekvens av (snarere enn som en årsak til) deltakelsen i gruppen og dens militante aktiviteter. «De sosialt frustrerte» har ofte en problematisk sosial bakgrunn, egne erfaringer med diskriminering og marginalisering, lite sosial kapital og har ofte erfaring med vold og kriminalitet. De er i utgangspunktet lite ideologisk orientert, men bærer på mye sinne og aggresjon som kan kanaliseres mot en fiende. Dessuten søker de ofte action og spenning. I en militant gruppe kan de finne en rolle hvor de får anerkjennelse for sin voldelige og kriminelle kompetanse.

Det er åpenbart at det skal helt ulike virkemidler til for å forebygge radikaliseringsprosessene hos så ulike persontyper. For de ideologisk moti-

verte aktivistene kan det være mulig å konfrontere deres ideologi, eller å gå i dialog om deres politiske klagesaker (se nedenfor). For å hindre at de radikaliserer andre, vil det ofte være ønskelig å frata dem muligheten for dette gjennom en eller annen form for inkapasitering, eller ved å undergrave deres status og anseelse. For de som først og fremst er med i gruppen ut fra et behov for tilhørighet og fellesskap, kan det være mulig å knytte dem til alternative vennenettverk og fellesskap. En av de vanligste årsakene til at slike ungdommer trekker seg ut av ekstremistiske miljøer, er at de får seg kjæreste eller barn. De nye forpliktelsene blir sterkere enn lojaliteten til den militante gruppen.³³ For de sosialt frustrerte og marginaliserte vil sosiale forebyggingstiltak for å integrere dem bedre i samfunnet og arbeidslivet kunne bidra til å trekke dem bort fra militante og kriminelle aktiviteter. Men for noen av disse er det en lang vei å gå for å komme tilbake til et lovlydig liv.

Når årsakene til radikaliseringen er sammensatte, må også forebyggingstiltakene være det. Både sosial integrering og politiske grep kan være viktige bidrag. Under krisen med Muhammed-karikaturene vinteren 2006 tok norske myndigheter flere initiativ som trolig bidro til å redusere konfliktnivået og vise respekt for muslimenes følelser. Det medvirket også til å bygge konstruktive dialoger og relasjoner. Også muslimske organisasjoner og enkeltpersoner i Norge bidro konstruktivt til å dempe konflikten. Men det er umulig å vite i ettertid om dette faktisk hadde noen avgjørende forebyggende effekt.

Muslimske ledere og teologiske eksperter har i flere land spilt viktige roller i å demme opp mot tendenser til voldelig radikalisering gjennom å ta et oppgjør med den jihadistiske ideologien.

Al-Qaida og beslektede jihadist-bevegelser har en spesiell fortolkning av noen av Islams kjernebegreper (som *Jihad*, *Shaheed* eller martyr, *taqfir*

³³ Det saudiarabiske programmet for rehabilitering av militante islamister har brukt denne innsikten som et element i sitt program ved å bistå de unge mennene i prosessen med å etablere seg med egen familie, bl.a. ved å arrangere bryllup for rehabiliterte ex-jihadister (Boucek 2009:217). Metoden kan neppe overføres direkte til skandinaviske forhold, men også her er det mulig å legge til rette for å treffe personer av motsatt kjønn fra andre miljøer.

eller det å erklære andre muslimer som vantro), som står i sterk motstrid til hovedstrømmene innen Islam og blant islamske teologer. Noen slike skriftlærde har gått i teologisk dialog med medlemmer og ledere av islamistiske terrorbevegelser for å overbevise dem om at deres fortolkning er i strid med Koranen og den islamske tradisjon, og at de gjennom sine handlinger er på vei mot fortapelsen. For eksempel uttalte Sheik Tantawi, rektor ved Al Azhar-univeritetet i Cairo, følgende:

«Suicide is an act that is strongly forbidden in the Quran and in Haddith. Allah has granted you a body. Only Allah can decide when the body will be taken back. There are no justifications for exceptions to this rule. Lives are sacred and must be honored. Whoever commits suicide will be considered eternally committed to Hell-Fire. Once in hell, the individual will spend the rest of eternity dying again in the same way they committed suicide. Therefore, suicide bombers will spend the rest of eternity have their arms, legs and head pulled off.»³⁴

Det er grunn til å tro at uttalelser som dette fra så autoritativt teologisk hold³⁵ i det minste kan så en viss tvil om budskapet til de terrorledere som lokker selvmordsbombere med paradiset og 72 jomfruer. I muslimske land som Egypt, Saudi-Arabia, Yemen og Singapore har teologisk dialog blitt et viktig element i myndighetenes antiterrorstrategi.

Fordelene med den sosiale og politiske forebyggingsstrategien er at det kan gi positive effekter på flere problemområder enn terrorisme. Konfliktløsning, demokratisering, sosial utvikling og integrering av minoriteter og enkeltpersoner har en egenverdi utover eventuelt å forebygge voldelig radikaliserings og terrorisme. I den grad det virker reduserende på terrorisme, virker det primært gjennom å redusere motivasjonene for å bruke vold, og ikke bare gjennom å redusere evnen eller anledningene til å gjøre det.

Men den sosiale og politiske forebyggingsstrategien har også sine *svakheter og begrensninger*. På samfunnsnivå er dette en langsiktig strategi der

³⁴ Sheik Tantawi, rektor ved Al Azhar-universitetet i Cairo, i foredrag på «Inaugural Muis Lecture», 26. mai 2006, på the Ritz Carlton Millenia Hotel Singapore. Sitert i presentasjon av Tom Quiggin på EENet-konferansen i Haag 15-18. oktober 2008 (sitert velvillig stilt til rådighet av Tom Quiggin).

³⁵ Selv om Sheik Tantawi og andre Al Azhar-teologer har betydelig autoritet innenfor hovedstrømmene av Sunni-islam, er de sterkt knyttet til det egyptiske statsapparatet, og har derfor neppe samme autoritet blant mer opposisjonelle og militante islamistiske miljøer, som betrakter dem som det korrupte maktapparatets lydige lakeier.

det ofte tar tiår før tiltakene gir seg resultater i form av redusert grobunn for vold og terrorisme. Mange av årsakene er det vanskelig å gjøre noe med, fordi de har sin grunn i rotfestede konflikter og dype sosiale og strukturelle problemer. Det kan også være vanskelig å måle direkte effekter av tiltakene, fordi de virker langsomt og i kombinasjon med mange andre faktorer. Og ofte er det helt andre årsaker som vedlikeholder en terroristisk bevegelse eller kampanje enn de som forårsaket at terrorismen oppstod (for eksempel økonomisk egeninteresse eller mangel på andre alternativer enn død eller fengsel resten av livet). Men på individ- og gruppenivå kan slike integrerende tiltak ha raskere effekt ved at de avbryter en radikaliseringsprosess som ellers kunne endt med bruk av politisk vold.

Få terrorister til å slutte med terror

Dette fører oss til den siste forebyggingsstrategien, som handler om å få enkeltpersoner og grupper involvert i terrorisme til å avslutte sin deltakelse i slike aktiviteter – gjerne omtalt som exit-prosesser. *Forebyggingsmekanismen* går ut på å frembringe en avslutning på individuelle terroristkarrierer og kollektive terrorkampanjer, slik at individet eller gruppen ikke lenger er involvert i terroristiske aktiviteter. Resultatet av en slik prosess er at terroristisk vold opphører eller reduseres. For å kunne utvikle målrettede forebyggingstiltak basert på denne mekanismen, er det imidlertid nødvendig med kunnskap om hvordan disse prosessene foregår.

Det har vært en vanlig oppfatning at «engang terrorist, alltid terrorist», og at den eneste måten å få dem til å stanse deres terroraktiviteter er gjennom fysisk inkapasitering: fengsel eller død. Nyere forskning viser at terroristkarrierer og -kampanjer kan avsluttes på flere måter og av forskjellige årsaker (Cronin 2008; Jones & Libicki 2008; Bjørge & Horgan, 2009). Noen slutter riktig nok fordi de blir drept eller fengslet for lang tid, men mange slutter fordi de velger å gjøre det – mer eller mindre frivillig. Målet må være at flere slutter *før* i stedet for senere, før de rekker å ha påført andre lidelse, og før de selv rekker å ha fått blod på hendene. En avbrutt radikaliserings-

prosess tidlig i en terroristkarriere er bedre enn å vente til vedkommende person eller gruppe har kommet langt og gjort mye skade. Det er nyttig å skille mellom en individuell avslutning av en terroristkarriere og en kollektiv avslutning av en terrorkampanje eller –gruppe. Dette fordi virkemidlene som kan settes inn for å oppnå dette kan være ganske forskjellige.

Den mest effektive måten å hindre terroristisk vold på lang sikt fremover, er at hele terrorgrupper legger ned våpnene. Dette skjer og har skjedd på flere ulike måter, blant annet med «The Good Friday Agreement» i Nord-Irland, hvor IRA og de protestantiske paramilitære gruppene la ned den væpnede kampen og etter hvert leverte inn sine våpen. I Egypt har de to største islamistiske terrororganisasjonene, «Den Islamske Gruppen» og «Jihad», avsluttet sine terrorkampanjer etter at lederne for de to organisasjonene har erkjent at den voldelige kampen var et feilspor. Disse lederne har gitt omfattende teologiske begrunnelser for dette (se nedenfor). Noen grupper slutter med terrorisme gjennom at de erkjenner sitt nederlag (for eksempel Røde Armé Fraksjon i Tyskland og Islamsk Gruppe i Egypt), ved at lederne blir arrestert (Aum Shinrikyo i Japan, Lysende Sti i Peru), eller ved at de mister folkelig støtte (Real IRA i Nord-Irland). Andre avslutter den væpnede kampen gjennom forhandlinger og fredsavtaler (IRA, Fatah/PLO). I noen tilfeller kommer grupper som tidligere har brukt terroristiske metoder til makten (FLN i Algerie, Fatah, ANC i Sør-Afrika) (jfr. Cronin 2008; Hoffman 2006; Crenshaw 1991). En studie av hvor lenge terrorgrupper er aktive (LaFree, in press), viser at nesten 75 prosent ikke lenger er aktive ett år etter deres første angrep, mens bare seks prosent av gruppene er aktive i mer enn 10 år. En annen studie som så på *hvordan* terrorgrupper slutter (Jones & Libicki 2008) viste at 47 prosent av terrorgruppene i studien sluttet å gjøre bruk av terroristiske virkemidler fordi de ble beseiret gjennom bruk av politi, etterretning eller militære styrker. Mer overraskende er det at hele 43 prosent sluttet fordi de ble deltakere i en politisk prosess – noe som ofte ikke innebærer et skarpt brudd, men en gradvis prosess. Ti prosent av gruppene sluttet med terrorisme fordi deres kampanje endte med en form for seier. Andre studier (bl.a. Cronin 2008) viser imidlertid også at mange grupper faller fra hverandre gjennom indre splid,

eller svinner hen på grunn av manglende folkelig støtte, desillusjonering blant medlemmene eller svak ledelse.

Et interessant eksempel på hvordan hele terrororganisasjoner kan bryte med terrorismen som følge av at lederne og ideologene blir desillusjonert og endrer sin ideologi, gjelder de to store egyptiske terrororganisasjonene *Gama'a al-Islamiya* («Den Islamske Gruppen») og *Jihad*. Det meste av lederskapet (og et titusentalls medlemmer) satt fengslet i lang tid (mange av dem siden 1980-tallet eller tidligere). Lederne innså etter hvert at deres voldelige kamp hadde gjort mer skade enn gagn. Fra slutten av 1990-tallet begynte ledergruppene gradvis å revidere sin forståelse av hva Koranen og de teologiske tradisjonene sier om Jihad, og har i senere år gått kraftfullt ut mot al-Qaidas ideologi og terroristiske praksis. Noen av disse personene var blant de sentrale ideologene og lederne i al-Qaidas tidlige fase (se Rashwan 2009, særlig s. 128-129). En slik ideologisk kritikk fra deres egne har rystet al-Qaida og tvunget dem til å gå i ideologisk forsvar (Wright 2008). Etter 1997 (og frem til skrivende stund) har ingen terrorhandlinger blitt gjennomført av medlemmer av disse to organisasjonene i Egypt, og tusenvis av fengslede ex-ekstremister har nå blitt sluppet ut av fengsel (Rashwan 2009; Blaydes & Rubin 2008; Wright 2008).

I tillegg til denne kollektive måten å slutte med terrorisme på, er det også mange enkeltpersoner involvert i terrorisme som trekker seg ut. Medlemmer av terrorgrupper hopper av på ulike måter og av ulike grunner, men desillusjonering spiller som regel en sentral rolle i prosessen. Mye tyder på at ulike typer aktivister (jfr. de tre typene som ble beskrevet i forrige underkapittel) blir desillusjonert av ulike grunner. De som i utgangspunktet var motivert av politisk idealisme og altruisme er mer tilbøyelige til å tape sine illusjoner fordi de innser at det er en motsetning mellom mål og midler, eller at voldsaksjonene går for langt og rammer uskyldige. Disse *ideologiske aktivistene* opplever også ofte at deres kamp ikke bedrer situasjonen for de man hevder å kjempe for, og at det ofte er disse som i størst grad rammes av voldshandlingene. *Medløperne* som først og fremst slutter seg til den militante gruppen ut fra et ønske om tilhørighet og lojalitet til vennene, vil ofte bli desillusjonert fordi kameratskapet, gruppen og lederne

ikke lever opp til de høye forventningene. De blir skuffet hvis det brer seg paranoia over mulige infiltratorer i gruppen, eller at ledere forsøker å manipulere dem til å være med på handlinger de ikke selv ønsker. Slike personer er ofte tilbøyelig til å hoppe over til en annen sterk gruppe eller knytte seg til alternative venner. Mange forlater også gruppen fordi de har fått seg en kjæreste eller barn, slik at de får andre prioriteter i livet. De lengter etter et normalt liv, og blir utbrent og utslitt av presset og stresset i underjordisk aktivisme. *De sosialt frustrerte og marginaliserte* har begrensede sosiale ressurser og svak tilknytning til det normale samfunnet. De er ofte opptatt av spenning og action, og kan lett la seg kjede av endeløs venting og forberedelser til en aksjon som kanskje ligger langt der fremme. Dersom de forlater ekstremistgruppen, har de lett for å gli over i andre kriminelle miljøer. Andre trekker seg ut etter å ha blitt arrestert. For noen fører det til at de ikke lenger er utsatt for gruppens daglige påvirkning, slik at verdensbildet etter hvert rakner og de reorienterer seg (Jamieson 1990; Horgan 2003; Bjørgo 2009; Bjørgo 2011).

Både når grupper og enkeltpersoner trekker seg ut av terrorisme og annen voldelig aktivisme, kan mekanismen forstås som et resultat av et samspill mellom av push- og pull-krefter. «Push» handler om negative sosiale hendelser, drivkrefter og omstendigheter som gjør det ubehaglig og lite attraktivt å forbli i et bestemt sosialt miljø. «Pull» handler om positive krefter som trekker i retning av et mer attraktivt alternativ (se Bjørgo 2009: 36-49). En policy som tar sikte på å få grupper og individer til å slutte med terrorisme og politisk vold, har størst sjanse for å lykkes dersom man kan forsterke både push- og pull-kreftene, slik at de trekker i samme retning – den velkjente piskens og gulrota.

En viktig begrepsmessig distinksjon som også bør ha konsekvenser for policy-utvikling, er skillet mellom de engelske termene *deradicalisation* og *disengagement* (som kan nærmest oversettes med «de-engasjement»). Mens «deradikalisering» handler om en endring av verdier og holdninger bort fra å støtte voldelige handlingsstrategier, dreier «disengagement» om en endring i atferd ved å avbryte deltakelsen i militante grupper og politisk vold (Bjørgo & Horgan 2009: 3-5). Det er et viktig forskningsfunn at dette

er delvis separate prosesser, og at den ene ikke nødvendigvis er avhengig av eller medfører den andre. Noen tror ikke lenger på den politiske saken, men fortsetter sin deltakelse i terroristiske aktiviteter av mangel på alternativer. Andre stanser sin involvering i militante aktiviteter selv om de fortsatt har ekstreme holdninger – de er «disengaged without being deradicalised» (Bjørge 1997: 245; Horgan 2009: 27-28). Det reiser spørsmålet om hva som bør være det viktigste målet med en policy for å få terrorister og andre politiske ekstremister til å slutte: At de endrer atferd, eller at de endrer holdninger? Mange «deradikaliseringprogrammer» er svært uklare på hva som er målet, og det er dermed også vanskelig å vurdere om programmene er effektive.

Målgruppene for exit-strategien med å få enkeltpersoner og grupper til å slutte med terrorisme og voldelig ekstremisme er selvsagt de som er involvert i denne typen aktivisme. Siktemålet er å unngå fortsettelse eller gjentakelse av slike aktiviteter, altså en utpreget form for tertiærforebygging.

Aktørene er først og fremst myndigheter, særlig strafferettssystemet (påtale, domstol og fengselsvesen), men også politi, sosiale myndigheter, religiøse ledere, frivillige organisasjoner og familiene til aktivistene som kan bidra til å føre de tidligere ekstremistene tilbake til samfunnet. Politiske myndigheter må foreta de vanskelige avveiningene og beslutningene som gjør en slik tilbakeføring mulig, for eksempel gjennom å etablere rehabiliterings- eller amnestiprogrammer. Når det gjelder å få hele grupper til å legge ned våpnene, kan fredsforhandlere og ulike politiske aktører spille sentrale roller i å legge til rette for disse prosessene.

Virkemidlene varierer ut fra om det dreier seg om en kollektiv prosess eller individuelle avhoppere, og om de retter seg mot personer på frifot eller i fengsel. Noen virkemidler baserer seg på en høy grad av frivillig valg om å bryte med voldelig ekstremisme, mens andre tiltak innebærer en stor grad av tvang, og svært ofte er det en kombinasjon eller mellomting. Terrorgrupper som fortsatt har en betydelig del av medlemsmassen på frifot, kan likevel gjennom forhandlinger la seg overtale til å legge ned våpnene. Det skjer som regel bare når det synes håpløst å oppnå det de ønsker gjen-

nom vold, og når deres livssituasjon for øvrig er uholdbar. Da vil tilbud om å få delta i mer normale politiske prosesser og en tilbakeføring til det vanlige samfunnet kunne få gjennomslag (Faure & Zartmann 2010).

I noen land hvor det er fengslet hundrevis av deltakere fra terroristiske bevegelser, tilbyr myndighetene helt eller delvis amnesti, oftest mot at de som tar imot, deltar i ulike typer resosialiseringsprogrammer for å sikre at de ikke lenger utgjør en fare for samfunnet. Slike programmer finnes i en rekke land, bl.a. Colombia, Italia, Algerie, Saudi-Arabia, Yemen, Indonesia, Malaysia og Singapore. Vanligvis innbefatter ikke disse amnestiordningene de som har begått alvorlige forbrytelser, men i noen tilfeller tilbys også disse muligheter for redusert straff. Noen av amnestiprogrammene legger først og fremst vekt på holdningsendring, mens andre programmer krever aktivt samarbeid med myndighetene gjennom for eksempel å gi etterretningsinformasjon eller å vitne mot andre deltakere i terrorbevegelsen (Taarnby 2005a, 2005b; Boucek 2009; della Porta 2008; Neumann 2010). De mest sofistikerte fengselsbaserte rehabiliteringsprogrammene – det saudi-arabiske programmet er mest kjent – kombinerer teologisk dialog, terapi, sosiale og kulturelle aktiviteter, involvering av familien, økonomiske insentiver, og ikke minst hjelp til å arrangere bryllup for å sy den tidligere militante aktivisten inn i familiære forpliktelser (Boucek, 2009). Andre rehabiliteringsprogrammer legger hovedvekten på å gi eks-terrorister nødvendig utdanning og yrkesopplæring for at de skal kunne klare seg i det vanlige samfunnet, som i Colombia (Ribetti 2009).

En annen type programmer retter seg mot avhoppere fra militante ekstremistgrupper – i hovedsak personer som ikke er fengslet, og som selv velger å bryte med gruppen. Hensikten er å tilby en vei ut for individer som ellers ville vært fanget i et voldelig aktivistmiljø, og dermed hindre at de fortsetter med destruktive aktiviteter der. Et eksempel er Exit-programmene for deltakere i nynazistiske og rasistiske grupper, som startet i Norge i 1997 og senere spredte seg til Sverige, Finland, Tyskland og Nederland (Bjørge, van Donselaar & Grunenberg 2009). Et annet eksempel er rehabiliteringsprogrammet for avhoppere fra FARC-geriljaen i Colombia (Ribetti 2009). Slike avhoppere vil ofte ha grunn til å frykte represalier både fra

sine tidligere kamerater og fra tidligere fiender, eller eventuelt straffefølgelse fra myndighetene dersom de har begått kriminelle handlinger. Til-takene handler dels om praktisk hjelp med å håndtere omstendighetene rundt bruddet med gruppen og eventuelle sikkerhets- og rettsproblemer. Dels handler det også om å finne nytt fotfeste i tilværelsen. Det innebærer blant annet å (re)etablere sosiale nettverk og kontakt med offentlige etater, og å bygge opp en virkelighetsforståelse som samsvarer bedre med det «normale» samfunnet.

Fordelen med å satse på at terrorgrupper kollektivt slutter med terrorisme er selvsagt at dette mer enn noe annet kan bidra til at terrorkampanjer tar slutt. Og noen ganger kan dette være den eneste muligheten for å få slutt på eller redusere vold og lidelser. Det kan være en lang og gradvis prosess med mange tilbakeslag, for eksempel ved at fraksjoner bryter ut og fortsetter terrorismen for å undergrave kompromiss og fredsløsninger (som blant palestinerne og IRA). Det at enkeltpersoner trekker seg ut, kan i seg selv bidra til at terrorgrupper reduseres i størrelse og slagkraft, spesielt dersom mange trekker seg ut. Men vel så viktig er det at noen av disse tidligere deltakerne kan bidra til å redusere rekrutteringen gjennom å fortelle den usminkede sannheten om disse bevegelsene og bryte ned det bildet som gjør bevegelsene attraktive for en del unge mennesker. Det at sentrale medlemmer hopper av og går aktivt ut mot den bevegelsen de har tilhørt, kan også bidra til å skape intern splid i gruppen. Det har i senere tid vært flere tilfeller i England hvor tidligere radikale islamistledere nå aktivt og åpent motarbeider den bevegelsen de tilhørte. Og de gjør det med stor troverdighet og gjennomslag. I Indonesia ser vi noe tilsvarende, hvor en av de ledende innen Jemaa Islamiyah, organisasjonen som stod bak Bali-bomben i 2002, nå leder arbeidet med å rehabilitere fengslede medlemmer av organisasjonen og føre dem tilbake til samfunnet. Da denne personen, Nasir bin Abas, ble arrestert, var han allerede desillusjonert over organisasjonen på grunn av at Bali-bomben gikk ut over så mange uskyldige. Han forteller at en av grunnene til at han så raskt snudde og begynte å samarbeide med myndighetene var at han ble overrasket over at politiet behandlet han så human og på en «islamsk måte» (Abuza 2009: 198). Det er faktisk et tilbakevendende funn at det å behandle fengslede jihadister

humant gir langt bedre resultater i form av samarbeid enn man oppnår både med tortur, rettsløshet og Guantanamo-modellen (se også Boucek 2009). En annen viktig fordel med å få terrorister til å hoppe av og bryte med bevegelsen, er at det kan gi viktig etterretningsinformasjon og eventuelt også viktige vitner i rettsprosesser mot ledende medlemmer (della Porta 2008).

Begrensningene med strategien for å få terrorister til å slutte kollektivt eller individuelt er flere. Det har vært et problem at noen av amnesti-programmene har blitt misbrukt til å komme seg raskt ut av fengsel, for så å vende tilbake til terroristiske aktiviteter eller annen kriminalitet. Et annet problem er at det kan være vanskelig å akseptere for terroristenes ofre at terrorister med «blod på hendene» vandrer rundt i frihet. Det kan undergrave både rettsprinsipper og rettsbevissthet at nylig aktive terrorister, som kanskje var ansvarlig for nære slektningers død og lidelse, unnslipper straff i forbindelse med fredsavtaler, slik det skjedde i Nord-Irland nylig (Alonso 2009: 90-91). Samtidig er det nesten utenkelig at ledere for IRA og tilsvarende grupper ville inngått fredsavtaler som kunne innebære at de selv og deres fotfolk ville havne i fengsel for lang tid. Hvis det eneste alternativet til å fortsette den voldelige kampen er død eller fengsel, vil mange heller fortsette kampen selv om det ikke lenger finnes håp om seier. Og da vil mer lidelse følge. Så i slike situasjoner *kan* det være verdt prisen å kompromisse med noen rettsprinsipper for å få slutt på terroren.

Noen konklusjoner

Et sentralt siktemål for denne studien har vært å utvikle en helhetlig og teoretisk fundert modell for forebygging av terrorisme og annen kriminalitet. Teori om forebyggende mekanismer har vist seg å være et godt fundament for å tenke systematisk om dette, samtidig som det er lett forståelig for de fleste. De ni ulike forebyggingsmekanismene beskrevet i studien forklarer *hvordan* tiltak kan bidra til å redusere forekomsten av terrorhandlinger eller konsekvensene av slike handlinger. Med utgangspunkt i de ni mekanismene har vi spesifisert aktuelle virkemidler og hvem som er ansvarlige for å implementere dem, hvem som er målgruppene, og styr-

kene og fordelene ved delstrategien så vel som begrensningene og de utilsiktede bivirkningene.

En av de store utfordringene i forebygging av terrorisme er å finne en tjenelig balanse mellom kortsiktige og langsiktige forebyggingsstrategier, og mellom de repressive og de byggende strategiene. De mer repressive og kontrollerende strategiene er nødvendige for å demme opp for akutte terrortrusler her og nå. Når terroristiske aktører både har intensjon og kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger mot konkrete mål, må de hindres fra å gjennomføre dette på den ene eller andre måten. De kan avskrekkes, som er en form for demotivering. Planlagte aksjoner kan avverges, særlig gjennom overvåkning og pågripelse, eller ved forsterkning av sikkerhetstiltak. De kan også fratas evnen til å gjennomføre det ved inkapasitering eller uskadeliggjøring, typisk ved at de forvares bak lås og slå. Ulike situasjonelle forebyggingstiltak kan gjøre det for krevende, for risikabelt eller for lite lønnsomt å gjennomføre bestemte terroraksjoner mot bestemte sårbare mål. Dette virker altså gjennom å påvirke målspesifikke kapasiteter og motivasjoner.

Men disse strategiene reduserer ikke nødvendigvis terrortrusselen på lang sikt. I noen tilfeller kan represjon og kontroll bidra til å forsterke sinnet og frustrasjonene som gir grobunn for fremvekst av terrorisme, og dermed undergrave de mer langsiktige forebyggingsstrategiene. USAs «Krig mot terrorisme» har gitt nok av eksempler på dette. Kontrolltiltak som særlig rammer muslimske minoriteter, vil lett kunne redusere tilliten til myndighetene blant det store flertall av lovlidige muslimer. I neste omgang kan dette undergrave deres normative barrierer mot bruk av terroristisk vold og motivasjon for å samarbeide med politiet ved å gi viktig informasjon om mistenkelige personer eller foruroligende tendenser i deres miljø. Dermed reduseres mulighetene for å avverge terroraksjoner.

De langsiktige strategiene tar sikte på å redusere rekruttering og radikalisering til vold og terrorisme gjennom å bygge normative barrierer og redusere årsakene til fremvekst, og få terrorister til å avslutte sin involvering – enkeltvis eller som gruppe. Disse strategiene kan, om de lykkes, fjerne de grunnleggende motivasjonene til å bruke vold for å oppnå poli-

tiske mål. Dette er strategier som i hovedsak virker gjennom å redusere terrorisme på lang sikt – og noen ganger kan sikten bli veldig lang! Man kan ikke vente i tre eller ti eller tjue år hvis bombene smeller rundt oss. Da er det nødvendig å bruke andre strategier for å stanse eller redusere terrortrusselen her og nå.³⁶

En viktig grunn til å utvikle en bred og helhetlig strategi som gjør bruk av mange forebyggende mekanismer med tilhørende virkemidler i stedet for å satse på et smalere utvalg av strategikomponenter, er at dette gir mulighet for å redusere trykket fra de enkelte virkemidlene. Dersom man (som i Bush-administrasjonens første fem år) bare satser snevert på avskrekking, avverging, inkapasitering og beskyttelse av sårbare mål, vil tiltakene ha en tendens til å bli tunge og repressive for å gi tilstrekkelig effekt. Men dette gir også mange negative bivirkninger. Satser man derimot på en bredere strategi som gjør bruk av flere forebyggingsmekanismer, blir det flere barrierer som kan fange opp mulige terrorister og aksjoner. Da trenger ikke hver enkelt strategikomponent å være like kraftig for samlet å gi en tilstrekkelig beskyttelse. Dermed blir også trykket fra de mer repressive forebyggingstiltakene lettere, og de negative bivirkningene reduseres.

For å utvikle en overordnet, helhetlig og balansert policy for å forebygge terrorisme, må de ulike understrategiene spille sammen og utfylle hverandre. Vi må se at de langsiktige og «byggende» strategiene ikke konkurrerer med de mer repressive og kontrollerende strategiene, men faktisk er avhengig av at disse kortsiktige strategiene kan demme opp for blodsutgytelser her og nå, slik at de langsiktige strategiene får tid til å virke. Men det forutsetter at de kortsiktige strategiene gjennomføres med så nennsom hånd at de ikke forsterker de tendensene som de langsiktige strategiene tar sikte på å begrense. Derfor må de ulike forebyggingsaktørene ha forståelse og respekt for hva de andre aktørene forsøker å oppnå, og samarbeide i

³⁶ Samtidig skal vi skal heller ikke undervurdere at det kan ha umiddelbare virkninger dersom en gruppe bestemmer seg for å innføre våpenhvile og eventuelt gå inn i en fredsprosess. Eller at en sentral terrorleder hopper av. Eller at en selvmordsbomber ombestemmer seg og velger å ikke sprengre seg selv og mange andre i lufta.

stedet for å undergrave. Vi trenger altså verktøy som utfyller og kompletterer hverandre. Men hvis det eneste verktøyet du har i verktøykassa er en hammer, så ser alt ut som spiker.

Denne studien har utviklet en generell modell for kriminalitetsforebygging som her er anvendt på kriminalitetsformen terrorisme. En spennende utfordring er nå å vise at denne modellen også kan anvendes på de fleste andre former for kriminalitet. Mitt neste prosjekt, som allerede har startet, er derfor å lage en studie hvor den samme generiske modellen utvikles og spesifiseres til strategier mot helt andre kriminalitetsformer: for eksempel organisert kriminalitet (eventuelt med fokus på kriminelle MC-klubber), familievold, innbrudd i bolig, voldelige ungdomsgjenger og fyllekjøring. De forebyggende mekanismene som i denne rapporten er beskrevet og analysert i relasjon til terrorisme, er like aktuelle når det gjelder disse andre kriminalitetsformene, men virkemidlene som må brukes for å aktivere disse mekanismene, er temmelig forskjellige. Det er også ganske forskjellige målgrupper innenfor hver av de ulike kriminalitetsformene og delstrategiene, og det er også for en stor del helt andre aktører som må implementere de ulike tiltakene. Nettopp derfor er det interessant og utfordrende å se om en modell utviklet for å forebygge terrorisme også kan anvendes for å utvikle bedre forebyggingsstrategier for så forskjellige kriminalitetsproblemer som familievold og fyllekjøring. Dette er tross alt former for kriminalitet som hvert år forvolder langt mer død og lidelse i Norge enn det terrorisme har forårsaket så langt.

Litteratur

- Abuza, Zachary** (forthcoming 2009). 'The rehabilitation of Jemaah Islamiyah detainees in Southeast Asia: A preliminary assessment'. In: Bjørge & Horgan (2009).
- Alonso, Rogelio et al** (12 co-authors): *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism: A concise Report prepared by the European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation*. Brussels: Submitted to the European Commission on 15 May 2008.
- Alonso, Rogelio** (2009). 'Leaving terrorism behind in Northern Ireland and the Basque Country: reassessing anti terrorist policies and the «peace processes»'. In: Bjørge & Horgan (2009).

- Andenes, Johs.** (1994). *Straffen som problem*. Oslo: Exil forlag.
- Bauman, Zygmund** (1989). *Modernity and The Holocaust*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Benard, Cheryl** (ed., 2005). *A Future for the Young: Options for Helping Middle Eastern Youth Escape the Trap of Radicalization*. Washington D.C.: Rand Working Paper WR-354.
- Bjørge, Tore** (2005, ed.). *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and the Way Forward*. London: Routledge.
- Bjørge, Tore** (2005b). 'Reducing recruitment and promoting disengagement from extremist groups: The case of racist sub-cultures'. In: Benard (2005).
- Bjørge, Tore og Daniel Heradstveit** (1993). *Politisk terrorisme*. Oslo: Tano.
- Bjørge, Tore and John Horgan** (2009). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. London: Routledge.
- Bjørge, Tore** (2009). «Processes of disengagement from violent groups of the extreme right». In: Bjørge & Horgan (eds., 2009).
- Bjørge Tore, van Donselaar, Jaap and Grunenberg, Sara** (2009). «Exit from right-wing extremist groups: Lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany». In: Bjørge & Horgan (eds., 2009).
- Bjørge, Tore** (2011). Dreams and disillusionment: Engagement in and disengagement from militant extremist groups. *Crime, Law and Social Change*, (under utgivelse)
- Blaydes, Lisa and Rubin, Lawrence** (2008). Ideological Reorientation and Counterterrorism: Confronting Militant Islam in Egypt. *Terrorism and Political Violence*, 20: 461-479.
- Boucek, Christopher** (2009). Extremist reeducation and rehabilitation in Saudi Arabia. In: Bjørge & Horgan (2009).
- Cauley, Jon and Im, Eric I.** (1988). Intervention policy analysis of skyjackings and other terrorist incidents. *The American Economic Review*, 78(2), 27-31.
- Christie, Nils** (1972). Fangevoktere i konsentrasjonsleire. En sosiologisk undersøkelse av norske fangevoktere i «serberleirene» i Nord-Norge i 1942-1945. PAX: Oslo.
- Clarke, Ronald V.** (1980) Situational Crime Prevention: Theory and Practice. *British Journal of Criminology* 20 (2): 136-47.
- Clarke, Ronald V.** (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case studies*. 2nd ed. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Clarke, Ronald V., and Newman, Graeme R.** (2006). *Outsmarting the Terrorists*. Westport, London: Praeger Security International.
- Coolsaet, Rik & Struye de Swielande, Tanguy** (2007). *Belgium and Counterterrorism Policy in the Jihadi Era (1986-2007)*. Brussels: Egmont Paper 15.

- Coolsaet, Rik** (2008, ed.). *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Crenshaw, Martha** (1991). 'How Terrorism Declines', *Terrorism and Political Violence*, Vol. 3, No. 1 (Spring 1991), pp. 69-87;
- Cronin, Audrey Kurth** (2006). How al-Qaida Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups. *International Security*, Vol. 31, No. 1 (Summer 2006), pp. 7-48.
- Cronin, Audrey Kurth** (2008) *Ending Terrorism: Lessons for Defeating Al-Qaeda*, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper #394. London: Routledge.
- Cronin, Audrey Kurth** (2009). 'How terrorist campaigns end'. In: Bjørge & Horgan (2009.)
- Dolnik, Adam and Fitzgerald, Keith M.** (2007). Negotiating Hostage Crises With the New Terrorists. Westport, CT: Praeger Security Intl.
- Dugan, Laura, LaFree, Gary and Piquero, Alex R.** (2005). «Testing a Rational Choice Model of Airline Hijackings.» *Criminology* 43:1031–1066.
- Eck, John E.** (2005). Evaluation for lesson learning. I: Tilley (2005).
- Elster, Jon** (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon** (1998). A Plea for Mechanisms. In: P. Helström & R. Sweberg (1998). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enders, Walter, Sandler, Todd, and Cauley, J.** (1990). UN conventions, terrorism, and retaliation in the fight against terrorism: An econometric evaluation. *Terrorism and Political Violence*, 2(1), 83.
- Enders, Walter and Sandler, Todd** (1993). The effectiveness of antiterrorism policies: A vector-autoregression-intervention analysis. *The American Political Science Review*, 87(4), 829-844.
- Enders, Walter & Sandler, Todd** (2004). 'What Do We Know About The Substitution Effect In Transnational Terrorism?' In: Andrew Silke (ed., 2004) *Research on Terrorism: trends, achievements and failures*. London: Frank Cass.
- Erstad, Ola** (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål: En meta-evaluering av nasjonale og internasjonale tiltak og strategier i det kriminalitetsforebyggende arbeidet*. Oslo: PHS-forskning 1997:3.
- Faure, Guy Olivier and Zartman, I William** (eds., 2010) *Negotiating with Terrorists: Strategy, Tactics and Politics*. London and New York: Routledge.
- Grossman, Dave** (1996). *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. New York: A Back Bay Book.

- HM Government** (2009). *Persue, Prevent, Protect, Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism* (Presented to Parliament by the prime Minister and the Secretary of State for the Home Department, March 2009, chapter 9).
- Hoffman, Bruce** (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- Homel. Ross** (2005). Developmental crime prevention. I: Tilley (2005).
- Horgan, John** (2003). 'Leaving Terrorism Behind'. In A. Silke (Ed.) *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and its Consequences*. London: John Wiley.
- Horgan, John** (2005). *The Psychology of Terrorism*. London: Routledge.
- Horgan, John** (2009). 'Individual disengagement: A psychological analysis'. In: Bjørge & Horgan 2009.
- Kjos-Fonn, B. & Romarheim, A.** (2004). "Fra Radio Free Europe til al-Hurra: Amerikansk public diplomacy fra suksess til krise». *Internasjonal Politikk*, nr. 3, 2004.
- LaFree, Gary** (2011). 'Countering myths about terrorism: some lessons learned from the global terrorism database'. In: Forst, B., Greene, J. and Lynch, J. (eds., 2011). *Criminologists on Terrorism and Homeland Security*. Cambridge University Press.
- Lum, Cynthia; Kennedy, Leslie W.; Sherley, Alison J.** (2006). *The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies: A Campbell Systematic Review*. http://www.campbellcollaboration.org/doc-pdf/Lum_Terrorism_Review.pdf
- Jamieson, Alison** (1990). 'Entry, Discipline and Exit in the Italian Red Brigades', *Terrorism and Political Violence*, Vol. 2, No,1 (Spring 1990), pp. 1-20
- Jones, Seth G. and Libicki, Martin C.** (2008). *How Terrorist Groups End. Lessons for Countering al Qa'ida*. Washington D.C.: Rand Corporation. http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9351/
- Justis- og politidepartementet** (2010). *Felles trygghet – felles ansvar: Handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Handlingsplan*. Oslo: Justis-og politidepartementet.
- Milgram, Stanley** (1974). *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: HarperCollins Publishers.
- Mærli, Morten Bremer** (2004). *Crude Nukes on the Loose? Preventing Nuclear Terrorism by Means of Optimum Nuclear Husbandry, Transparency, and Non-Intrusive Fissile Material Verification*. Dr.Philos dissertation, Faculty of Mathematics and Natural Sciences, University of Oslo, Norway, mars 2004
- Nesser, Petter** (2008). «Chronology of Jihadi terrorism in Europe 2000-2006». *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 31, Issue 10.

- Nesser, Petter** (2010). Joining jihadi terrorist cells in Europe: Exploring motivational aspects of recruitment and radicalisation. In: Ranstorp 2010, pp. 88-114.
- Neumann, Peter** (2010). *Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries. A policy report published by the International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*. London: ICSR.
- NOU 2006:6** (2006). *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner: Innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004: Avgitt til Justis- og politidepartementet 5. april 2006*. Oslo: Departementenes servicesenter: Informasjonsforvaltning.
- O'Connel, Ed & Benard, Cheryl** (2005). 'The Myth of Martyrdom: Young People and the Insurgency in Iraq'. In: Benard (2005).
- Parker, Tom** (2007). Fighting an Antaeus Enemy: How Democratic States Unintentionally Sustain the Terrorist Movements They Oppose. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, Issue 2, June 2007, pp. 155-179.
- Pedahzur, Ami** (2006, ed.). *Root Causes of Suicide Terrorism: The Globalization of Martyrdom*. London: Routledge.
- Rampton, Sheldon & Stauber, John** (2006). *The Best War Ever: Lies, Damned Lies, and the Mess in Iraq*. New York: P. Tarcher/Penguin.
- Ranstorp, Magnus** (2010). *Understanding Violent Radicalisation: Terrorist and Jihadist Movements in Europe*. London: Routledge
- Rashwan, Diaa** (2009). 'The renunciation of violence by Egyptian jihadi organisations'. In: Bjørge & Horgan (2009).
- Ribetti, Marcella** (2009). 'Disengagement and beyond: Demobilisation in Colombia'. In: Bjørge & Horgan 2009.
- Riches, David** (1986, ed.). *The Anthropology of Violence*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sageman, Mark** (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: Pennsylvania University Press.
- Schmid, Alex P. and Janny de Graaf** (1982). *Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media*. London and Beverly Hills: Sage.
- Schmid, Alex P.** (2005). "Prevention of terrorism: towards a multi-pronged approach». I: Bjørge (2005).
- Seligman, Martin E.P., Walker, Elaine F., Rosenhan, David L.** (2001). *Abnormal psychology*. New York: Norton.
- Silke, Andrew** (2005). Fire of Iolau: The Role of State counter-measures in causing Terrorism and what needs to be done. I: Bjørge (2005).

- Sletteland, Anja** (2008). *The Geopolitics of "Hearts and Minds": American Public Diplomacy in the War on Terrorism*. Master's Thesis in Human Geography, Department of sociology and human geography, University of Oslo.
- Tilley, Nick** (ed., 2005). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Cullompton/Portland: Willan Publishing.
- Tilley, Nick** (2009). *Crime Prevention*. Cullompton/Portland: Willan Publishing
- Taarby, Michael** (2005a). Yemen's Committee for Dialogue: Can Jihadists Return to Society? *Terrorism Monitor*, Volume 3, Issue 14, July 15, 2005.
- Taarnby, Michael** (2005b) Yemen's Committee for Dialogue: The Relativity of a Counter Terrorism Success. In: Benard (2005).
- Utenriksdepartementet** (2006). *Foreign policy strategy for combating international terrorism*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs. http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2006/0124/ddd/pdfv/291587-terrorstrategi_eng.pdf
- Wiktorowicz Q.** (2005). *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Willems, Helmut** (1995). Development, Patterns and Causes of Violence against Foreigners in Germany: Social and Biographical Characteristics of Perpetrators and the Process of Escalation. In: Tore Bjørgo (1995). *Terror from the Extreme Right*. London: Frank Cass.
- Winsnes, Torgeir** (2005). *Vigrid – en drøfting av ungdommers binding til det høyre ekstreme miljøet og bekymringssamtalen som strategi i det forebyggende arbeidet*. Fordypningsoppgave, videreutdanning i Kriminalitetsforebyggende politiarbeid 2004/2005. Oslo: Politihøgskolen.
- Wright, Lawrence** (2008). 'The Rebellion Within: an al Qaeda mastermind questions terrorism'. *The New Yorker*, June 2008.
- Zartman Ira W.** (ed., 2006) *Negotiating with Terrorists*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Zimring, Franklin and Hawkins, Gordon** (1997). *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime*. New York and Oxford: Oxford University Press.

Del



Tor-Geir Myhrer

er professor ved Politihøgskolen og professor II ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

Han har over 20 år erfaring som politijurist og førstestatsadvokat, og har arbeidet som lovrådgiver i Justisdepartementet. Han har i en årrekke undervist ved de juridiske fakulteter og Politihøgskolen innen strafferettslige, straffe-prosessuelle og politiretslige emner. Blant hans publikasjoner kan nevnes *Personvern og samfunnsforsvar - Om taushetsplikt i staffesaksbehandlingen* (2001), *Som siste utvei - rettslige rammer for politiets bruk av skytevåpen* (2005), *God påtaleskikk i Juss og Etikk* (2005), og *4. utgave av Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* (2009)

Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og overfor terrorhandlinger spesielt

AV TOR-GEIR MYHRER

Straffens begrunnelse, formål og virkninger

Artikkelen³⁷ er ikke en beskrivelse av hvordan straffen *alltid* virker, men en drøfting av hvilke virkninger straffen *kan ha* i forhold til ulike typer straffbar virksomhet. Men selv i de tilfeller hvor det er rimelig sikkert at straffen vil ha den aktuelle forebyggende virkning, er det ikke alltid at det er aktuelt å gjøre bruk av den. Det kan være at andre tungtveiende hensyn taler mot å utnytte virkningen. Det var for eksempel forholdsvis sikkert at en etterforskning og mulig straffeforfølgning av offentliggjøringen av «Mohammed-tegningene» kunne bidratt til å opprettholde den sosiale ro i visse miljøer, men bestemmelsene om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 og EMK art. 10, og de hensyn som bærer disse bestemmelser gjorde dette uaktuelt. Jeg vil ikke behandle slike mothensyn i denne artikkel.

Ved behandling av temaet «straffens forebyggende virkninger» kommer en raskt i kontakt med tre grunnleggende problemstillinger i strafferetten: Hva er straffens begrunnelse(r)? Hva er straffens formål? Og hva er straffens virkninger?

Selv om dette er tre ulike spørsmål, er det en klar sammenheng og gjensidig påvirkning mellom dem. Straffen har oppgjennom tidene hatt ulike begrunnelser og formål (jf. Hauge 1996). Hovedskillet har gått mellom forskjellige versjoner av straff begrunnet i gjengjeldelse, og straff som har preventivt siktemål. Det er ennå noen sammenhenger hvor en vektlegger

³⁷ Visse deler av manuskriptet bygger forholdsvis direkte på Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 77-81 som jeg skrev i egenskap av lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling.

visse sider av den metafysiske begrunnelse om at straff overfor visse handlinger er en nødvendig gjengjeldelse for å opprettholde den moralske likevekt i universet. Men i alle fall i vår del av verden vil straffens begrunnelse for en stor del være knyttet til det en i fremtiden forventer å oppnå med straffen, dvs. hva som er straffens formål. Straffens formål kan på den annen side ikke sees isolert fra hvordan straffen rent faktisk virker.

Temaet her er – som nevnt – først og fremst hvordan straffen virker eller kan virke. Det er allerede helt innledningsvis grunn til å understreke at straffens virkninger ikke kan behandles som en enhetlig størrelse. Med den betydelige variasjon det er mellom de handlinger som er belagt med straff, er det også stor variasjon i hva som er den drivende motivasjon for overtredelsen. Hvilke drivkrefter straffen skal demme opp for vil derfor variere sterkt. Dertil kommer den store ulikehet det er mellom de forskjellige straffarter og strafferettslige reaksjoner. Straffens virkninger, herunder dens forebyggende virkninger, vil derfor variere betydelig både i art og omfang.

Det er også viktig å understreke at straffen virker i en omfattende sosial sammenheng. Både for positive og ønskede virkninger av straffen og negative og uønskede er det derfor vanskelig å isolere hva eller hvor stor del som først og fremst skyldes straffen. I motsetning hva som gjelder i naturvitenskapen hvor man kan dokumentere klare årsakskjeder, må en på dette feltet nøye seg med å fastslå større eller mindre samvariasjon mellom «straffen» og kriminaliteten (jf. Egge 2008: 22). Det en for enkelthets skyld gjerne betegner som «straffens virkninger», er derfor sjelden en virkning som skyldes straffen alene. Som oftest er den bare et vesentlig bidrag. Å måle hvor stor del av årsaksfaktorene som straffen utgjør, kompliseres også ved at det i stor utstrekning dreier seg om langtidsvirkninger, ikke sjelden over flere tiår.

Straffen og andre forebyggingsstrategier

Hoveddelen av denne publikasjonen omhandler «strategier for forebygging av terrorisme». Forebygging og straffeforfølgning har tradisjonelt blitt

sett på som motpoler, og som til en viss grad motarbeider hverandre. Det kan derfor synes underlig at studien inneholder en spesialbehandling av «straffens forebyggende virkninger». I vår del av verden har imidlertid begrunnelsen for å straffe allerede i flere hundre år vært å hindre lovbrudd i fremtiden, dvs. prevensjon, og ikke ønsket om å gjengjelde den urett som er gjort ved den straffbare handling. Straff og straffeforfølgning er derfor hovedsakelig en egen strategi for forebygging av straffbare handlinger. Og selv i de tilfeller hvor begrunnelsen for å straffe har hentet inspirasjon fra gjengjeldelsesteoriene, er siktemålet i dag å oppnå en virkning i fremtiden og ikke en metafysisk gjenoppretting av ballansen i universet (jf. nedenfor s. 93 - 95, se også Hauge 1996: 17-21 med videre henvisninger).

Det er likevel ikke slik at straffeforfølgning og (andre) forebyggende strategier alltid kan gjennomføres uhindret ved siden av hverandre. Det finnes situasjoner hvor eksistensen av en straffetrussel eller en gjennomført straffeforfølgning virker ødeleggende på en konkret forebyggende virksomhet eller et forebyggende siktemål. Det første er eksempelvis tilfellet hvor det er iverksatt en rehabiliterende forebyggende virksomhet overfor kriminelt belastede personer, og hvor straffeforfølgning og illeggelse av straffereaksjon for gamle «synder» virker ødeleggende på rehabiliteringsprosessen. På samme måte kan en straffeforfølgning og sanksjonering av en konkret terrorhandling som anses nødvendig for å bevare roen i og tiliten hos majoritetsbefolkningen, ha ødeleggende virkning på et forebyggende tillitsarbeid som bedrives overfor en minoritet som sympatiserer med gjerningspersonens sak. En tilsvarende virkning av selve straffetrusselen ser man i tilknytning til risikofylt arbeidsvirksomhet, for eksempel i oljeindustrien og i luftfarten, hvor man i forebyggende øyemed ønsker at det meldes fra om feilhandlinger som har ledet til nestenulykker. Hvis den handlende risikerer straffeforfølgning for sin atferd, motvirker dette selv sagt en slik forebyggende egenrapportering.

Det som er beskrevet ovenfor er imidlertid ikke eksempler på at det foreligger en grunnleggende motsetning mellom forebygging og straffeforfølgning. Eksempelene viser imidlertid at det til tider er en motsetning mellom ulike strategier for forebygging og at et generelt forebyggende

siktemål ikke alltid lar seg forene med forebygging i individuelle tilfeller. Innledningsvis er det imidlertid grunn til å fremheve at det særlig den senere tid har funnet sted en utvikling hvor straffetrussel, straffeforfølgning og sanksjonering benyttes som den mest sentrale forebyggingsstrategi. Dette gjør seg ikke minst gjeldende innenfor feltet «terrorisme». Her gjøres det i ganske stor utstrekning bruk av det som betegnes som preaktiv strafferett. Denne form for strafferett betegner at forberedelseshandlinger er gjort til selvstendige straffbare forhold, og blir gjenstand for straffeforfølgning og sanksjonering. På den måten utgjør den en av de sentrale strategier for å hindre eller forebygge primærhandlingen, dvs. selve terroranslaget. Det er trolig først og fremst denne utvikling Husabø (2004: 180 ff.) har i tankene når han fremholder at «Strafferetten har blitt rekna som eit sentralt verkemiddel for å oppnå den politiske målsetjinga å få bukt med terrorismen» (se nærmere nedenfor s. 100- 105).

Hva menes her med «straffen»?

Det har vært, og er vel også ganske stor uenighet om straffens forebyggende virkning og hvor stor den eventuelt er. I en viss grad beror denne uenighet på ulike oppfatninger om og manglende empirisk kunnskap om hvordan straffetrusselen og straffen rent faktisk virker. Men i ikke helt liten grad beror uenigheten også på at aktørene ikke alltid har klarlagt sin begrepsbruk og hvilke forutsetninger de diskuterer ut fra.

«Straffen» i fremstillingen her brukes i vid betydning, og omfatter både eksistensen av *straffetrussel* og *norm*, *håndhevingen* og *ileggelse av reaksjon*. Emnet omfatter også *alle typer straffebelagte normer*. Når man har diskutert straffens evne til å forebygge lovovertrедelser, har man hatt en forskjærlichkeit for å knytte det til lovbruddstyper hvor det liten grunn til å tro at trussel om straffeforfølgning og straff vil ha noen nevneverdig innvirkning. Lenge viste drapsforbrytelsen en seiglivet tendens til å dukke opp i slike sammenhenger, selv om de fleste drap er impulspregede handlinger foretatt på bakgrunn av urasjonelle overveielser. Altså nettopp

en atferd som det er vanskelig å påvirke gjennom normer og konsekvensbetraktninger. Diskusjonen blir en helt annen hvis man tenker på andre typer lovbrudd som tyverier fra arbeidsgiver, innsidehandel eller hastighetsovertredelser, slik Johs. Andenæs (1990) først påpekte i sin artikkel «Almenprevensjon – illusjon eller realitet?».

Dette har også relevans når man snakker om terrorisme. Det en lett fester oppmerksomheten om er de sterkt ideologisk drevne gjerningspersoner som utfører den endelig og ødeleggende terrorhandling. Her vil nok både straffetrusselen og risikoen for en straffeforfølgning ha forholdsvis begrenset forebyggende virkning. Retter man oppmerksomheten lenger bort - både i tid og rom - fra terrorvirksomhetens kjerne, kan det stille seg annerledes. De «egentlige terrorister» vil lik andre som skal gjennomføre omfattende kriminell virksomhet være avhengig av medvirkere, og som kan sies å befinne seg i det en kaller straffansvarets periferi (jf. Husabø 1999). Disse personer behøver ikke drives av den samme ideologiske overbevisning, men kan i større utstrekning ha et økonomisk motiv for sin deltakelse. Dette gjør dem også mer tilgjengelige for kost / nytte vurderinger som er en av straffens forebyggende virkninger (jf. nedenfor s. 95 - 97 ff.). Og som nevnt har man i den strafferettslige terrorbekjempelse i stor utstrekning gjort bruk av såkalt preaktiv strafferett, dvs. å gjøre visse forberedelseshandlinger til selvstendig straffbare handlinger. Håndhevelse og sanksjonering av disse foreberedende normer, kan selvsagt ha en betydelig inkapasiterende forebyggende effekt i forhold til primærhandlingen (jf. nedenfor s. 100 - 105).

På samme måte som det har vært en tilbøyelighet til å vurdere straffens forebyggende virkning bare i forhold til visse typer handlinger, har det også i den andre enden av straffesakskjeden vært en tendens til å knytte diskusjonen om den forebyggende virkning til anvendelsen av fengselsstraffen, og gjerne forholdsvis lange fengselsstraffer. Også her vil bildet bli vesentlig mer nyansert om en tar alle straffarter og strafferettslige reaksjoner i betraktning, som for eksempel bøter, samfunnsstraff og rettighetstap. Årsakene til dette er flere. Dels vil andre reaksjoner enn fengselsstraff være mer virkningsfulle overfor enkelte kriminalitetsformer, slik for eksempel ret-

tighetstap og inndragning vil være overfor økonomisk kriminalitet, og dels vil andre reaksjoner ikke ha de samme kriminalitetsfremmende bivirkninger som langvarige fengselsstraffer kan ha. Men også om en konsentrerer oppmerksomheten om frihetsstraffen, kan noen ha en tendens til å sette likehetstegn mellom straffens forebyggende virkning og den forberedende virkning. En slik betraktning overser den betydelige forebyggende virkning som følger av at residivister og personer med en brennende kriminell motivasjon, for en periode holdes innesperret (inkapasiteres) (se nedenfor s. 100 - 105).

Det er således all grunn til – både generelt og i forhold til terrorisme spesielt – å legge seg på minnet det Alf Ross (1969: 391 flg.) understreket i sin artikkel «Straffens formål» om at straffens (forebyggende) virkninger ikke dreier seg om én årsakssammenheng og én virkning, men om flere.

De forebyggende virkninger - oversikt

I den tradisjonelle forebyggende litteratur er det vanlig å dele det forebyggende arbeid inn i primær, sekundær og tertiær forebygging (jf. Erstad 1997: 48-51; Egge 2008: 22). I sistenevnte rapport har man imidlertid benyttet begrepene «byggende», «forebyggende» og «kriminalitetsforebyggende» som betegnelse på de ulike forebyggende arenaer (Egge 2008: 23, 45-46), men som tilsvarer henholdsvis primær, sekundær og tertiær forebygging. Også i denne fremstilling benyttes en tredeling, men terminologien er her basert på hvem de forebyggende virkninger sikter seg inn mot.

Det første forebyggende nivået retter seg til hele befolkningen eller en vesentlig del av den, og består av å bygge normative barrierer og å bidra til gode og stabile sosiale forhold. Det neste nivået er om avgrensede risikogrupper som av ulike grunner har behov for mer målrettede tiltak for å holde livet sitt på rett kjøll. Tredje og siste nivå omhandler personer som allerede har en kriminell løpebane, og hvor tiltakene først og fremst går ut på å legge forholdene til rette for en endringsprosess som kan bringe vedkommende tilbake blant de i det alt vesentlige lovlydige (se også Bjørgos diskusjon om målgrupper for forebyggende innsatser i del I, s. 23).

Jeg vil i de følgende forsøkt å plassere straffens forebyggende virkninger innenfor det samme analytiske rammeverk som beskrevet ovenfor. I tabellarisk form kan fremstilles slik:

Mål- gruppe Virkning	Hele befolkningen (Primær)	Risikogrupper (Sekundær)	Problemgrupper (Tertiær)
	Automatisk lovlydighet	Opprettholdelse av den sosiale ro (mentalhygienisk virkning)	Forbedrende virkning
	Moraldannende virkning	Kost / nytte- virkningen	Avskrekkende virkning
	Vanedannende virkning	Moralunderbyggende virkning	Uskadeliggjørende (inkapasiterende) virkning

Det er selvsagt ikke noe skarpt skille mellom de ulike forebyggende virkninger, og i noen tilfeller kan plasseringen diskuteres. Mange vil nok mene at den moralunderbyggende virkning hører hjemme på det nivå som retter seg mot hele befolkningen. Plasseringen henger selvsagt sammen med hvor stor del av befolkningen som trenger den «oppstrammer» som straffen representerer for å evne å leve etter den aktuelle moralnorm.

Forebyggende virkninger overfor befolkningen som helhet

De forebyggende virkninger av straffen som retter seg mot hele befolkningen, skal bygge normative barrierer og bidra til å skape trygge og stabile samfunnsforhold. Jeg har valgt å dele disse virkninger inn i tre undergrupper; automatisk lovlydighet og straffens moraldannende og vanedannende virkninger.

Den første undergruppe – **automatisk lovlydighet** – er ikke først og fremst en virkning av straffen, men en virkning som straffen utnytter. En

viss del av befolkningen, som sannsynligvis var vesentlig større tidligere tider, har det en kan kalle en automatisk lovlydighet. Til grunn for dette ligger en forholdsvis strek respekt for og tiltro til den autoritet som lovgiveren representerer. Når en norm er fastsatt og overtredelse belagt med straff, vil slike personer automatisk innrette sin atferd i tråd med normen uten å vurdere godheten av bestemmelsen, risikoen for at overtredelse vil bli oppdaget eller konsekvensene av dette. Hvis en vesentlig del av befolkningen har denne innstilling, er det langt på vei en ønskesituasjon både for lovgiveren og befolkningen. Lovgiveren kan gjennom straffesanksjonerte normer styre folks atferd i den ønskede retning, og befolkningen vet at deres medborgere vil forholde seg til de gitte normer. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet og trygghet.

Forutsetningen for at automatisk lovlydighet skal betraktes som et gode, er imidlertid at vi har å gjøre med et velfungerende representativt demokrati uten store indre rivninger. I andre situasjoner kan virkningen av en slik automatisk lovlydighet i ytterste konsekvens bli at man skaper krigsforbrytere av forholdsvis normale mennesker. I dagens samfunn, hvor autoritetstro i betydelig utstrekning er avløst av autoritetsnevrose, er «automatisk lovlydighet» neppe noen sentral faktor i straffens forebyggende virkning. Innenfor feltet terrorisme og terrorrelaterte handlinger ligger kanskje risikoen heller på den motsatte side. Nemlig at det i andre kulturer kan forfektes og praktiseres en automatisk lydighet til normer som utlegges slik at det både er riktig og en plikt til å utføre handlinger som verdenssamfunnet for øvrig ser på som sterkt skadelige og forkastelige.

Straffens *moraldannende virkning* betegnes også som straffens innstillingsformende virkning eller straffens sosialiseringseffekt. For de fleste av oss er det moralnormer som gjør at vi avstår fra straffbare handlinger. Straffen kommer bare inn som atferdsregulerende norm i de situasjoner hvor det ikke finnes noen tydelige moralske normer, samt overfor de forholdsvis få personer som har betydelig «feilvisning på sitt moralske kompass».

Det er imidlertid en annen sammenheng mellom moral og straff som er aktuell her; nemlig hvor straffetrussel, håndheving og reaksjonsileggelse,

bidrar til å skape en moralsk norm. Det sier seg selv at etablering av en slik moralsk norm tar lang tid og det er derfor vanskelig å isolere virkningen av straffen alene. I mange tilfeller vil argumentene for å belegge handlingen med straff være sterke og ha en overbevisende kraft i seg selv, slik det kanskje ville skjedd en viss normdanning selv uten straffetrusselen og straffeforfølgningen. Av nordiske strafferettsjurister er svensken Karl Olivecrona som i sitt verk fra 1940, «Lagen och staten», som først og sterkest argumenterte for straffens moraldannende virkning (jf. Hauge 1996: 298-99 med sitater og henvisninger).

Trolig er den norske bestemmelsen om promillekjøring det beste eksempel på at en langvarig, streng og konsekvent håndheving også bidrar til å skape en moralsk norm. Uten noe sterkt empirisk grunnlag ble det i 1936 bestemt at kjøring med mer enn 0,5 promille alkohol i blodet var straffbart, og håndhevingen av normen ble etter hvert streng og konsekvent. Mer enn to generasjoner senere har det nok etablert seg en norm hos de fleste nordmenn om at kombinasjon av alkoholpåvirkning og bilkjøring er galt. Konsekvensen av dette er at de fleste av oss følger denne normen også når vi oppholder oss i land hvor lovgivningen og normene er annerledes og i situasjoner hvor oppdagelsesrisikoen meget liten.

En atferdsregulering som trolig ligger mellom straffens moraldannende og vanedannende virkninger er den straffesanksjonerte norm i tobakkskadelovens § 12 om at *«i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang skal lufta være røykfri. Det samme gjelder i møterom, arbeidslokaler og institusjoner hvor to eller flere personer er samlet.»* Selv om det fra strafferettsapparatet ikke kan sies å ha vært noen hardhendt håndheving av bestemmelsen, synes den på forholdsvis kort tid å ha bidratt til å forme befolkningens oppfatning om hvor det er riktig å røyke. Det kan kanskje tale for at det først og fremst er bestemmelsens argumentative vekt som har virket, og at straffens bidrag først og fremst har vært å understreke vekten og viktigheten av de hensyn som bærer loven.

Med straffens **vanedannende virkning** siktes til tilfeller hvor sanksjonerte normer bidrar til at ønsket, men moralske indifferent atferd blir en vane. Det er ikke lett å finne eksempler på dette. I sin artikkel om «Almen-

prevensjonen – Illusjon eller realitet», nevner Johs. Andenæs (1990: 25) disiplinærretten i Forsvaret som et eksempel på «hvor langvarig innføring av disiplin, sammen med streng reaksjon mot disiplinærbrudd, kan skape en rent automatisk vanemessig, lydighet, ikke bare overfor ordrer, men også overfor generelle instruksjoner og forskrifter.» Tar vi straff i utvidet betydning og innbefatter også andre straffende sanksjoner, er det sanksjonert bilbeltepåbud trolig et eksempel på en slik vanedannende virkning i det sivile liv. Da dette påbud kom på slutten av 1970-tallet var det sanksjonsfritt og omstridt. Etterlevelsen av påbudet var i denne perioden forholdsvis liten. Overtredelsen ble deretter gebyrbelagt og håndhevet. Overtredelsen av påbudet er jo av en slik art at de fleste vil oppleve oppdagelsesrisikoen som stor, og bruksprosenten økte følgelig til over 90 % i løpet av kort tid. I dag tror jeg mange setter på seg bilelte av ren vane, uten tanke på sanksjon og selv om de ikke har en bil som uler eller piper hvis man kjører uten bilbelte.

Hvis «terrorhandling og terrorrelaterte handlinger» gis en noenlunde edruelig avgrensning, slik tilfellet er i ny straffelov kapittel 18, er det vanskelig å tenke seg at straffens moraldannende og vanedannende virkninger skal spille noen rolle i forhold til denne kriminalitetstype. Handlingene er av en slik karakter at de for de fleste, uavhengig av straffetrusselen, støtter an mot klare normalnormer. Overtredelsesmulighetene er dessuten ikke av en slik dagligdags karakter at en streng og konsekvent håndheving kan bidra til å skape noen vane.

Forebyggende virkninger overfor avgrensede risikogrupper

Straffens forebyggende virkning rettes her inn mot en liten eller mindre del av befolkningen som varig eller mer situasjonsbestemt ellers lett kunne latt seg friste til å foreta straffbare handlinger. Også innenfor denne gruppen foretar jeg en tredeling: Opprettholdelse av den sosiale ro, kost/nyttevurderinger og moralunderbyggende virkninger.

Straffens evne til å *opprettholde den sosiale ro* er særlig knyttet til at handlinger som krenker private interesser, ofte vil skape en følelse av urett, frykt eller aggresjon hos den eller dem som direkte er rammet. Avhengig av lovbruddenes art og omfang kan liknende følelser oppstå i en videre krets, for eksempel nabolaget eller byen. At handlingene blir gjenstand for strafforfølgning, og at den eller de skyldige ilegges straff, har her en viktig *mentalhygienisk virkning*. Det er denne virkningen av straffen som ligger gjengjeldelsesteoriene nærmest (jf. Hauge 1996: 19-21), men siktemålet er også her framtidsrettet, nemlig at straffen skal bidra til å *opprettholde roen i samfunnet i framtiden*.

Hos de fleste som er blitt utsatt for en direkte krenkelse mot person eller eiendeler, oppstår det et ønske om å ville ta igjen. Denne menneskelige reaksjon anerkjennes også i en viss grad i lovgivningen. I straffeloven har vi reglene om provokasjon som straffnedsettelsesgrunn ved legemskenkelser (straffeloven § 228 tredje ledd), og den generelle bestemmelsen om nedsettelse av straffen på grunn av berettiget harme i straffeloven § 56 bokstav b. Men også de som ikke direkte er rammet av handlingen, kan føle seg krenket fordi handlingen skaper angst for at de selv skal bli rammet. For samfunnet som helhet er det ikke gunstig at de som har vært utsatt for lovbrudd, går med en følelse av at krenkelsen burde vært gjengjeldt, eller at en videre krets av befolkningen på grunn av lovbruddene føler en fredsforstyrrende angst som de burde være beskyttet mot. Det kan bidra til mistenksomhet og til et mer lukket samfunn, og legge forholdene til rette for en uønsket og unyansert, og ikke minst straffbar, privat rettsåndhevelse. Straffen – både i form av forfølgning og reaksjon – kan derfor være formålstjenlig fordi den viser de krenkede at det blir reagert med tilstrekkelig styrke mot lovbruddet. I den grad en videre krets har følt lovbruddet som en fredskrenkelse, kan straffen ha den sosiale funksjon at befolkningen føler seg trygg og beskyttet, og gi en følelse av at «rettferdigheten har seiret».

Men denne virkning gjør seg også gjeldende ved lovbrudd som ikke krenker private interesser. I et gjennomregulert moderne samfunn legger offentlig reguleringslovgivning begrensninger på den enkeltes livsutfold-

else, til beste for samfunnet som helhet. At noen setter seg ut over disse normer, kan skape en følelse av urett og aggresjon hos andre. Når man har stått i stillestående kø i en halvtime med utsikt til selv å komme for sent, vil det lett frembringe både aggressivitet og en følelse av urett og urettferdighet, at andre som åpenbart ingen rett har til det, passerer en i kollektivfeltet. Det bidrar imidlertid til å gjenopprette den følelsesmessige balanse at køsnikerne lenger fremme kan observeres mens de på politiets stoppost venter på å bli presentert for sine forenklete forelegg.

Dette er et eksempel på at det koster oss noe å være lovlydige. Med rette eller urette vil mange føle at de bærer byrdene ved de mange begrensninger som følger av lovverket, men uten selv å ha noen nytte av de aktuelle reglene. At de som setter seg ut over reguleringen tilføyes et tilsiktet onde, blir indirekte den lovlydiges godtgjørelse. Utsagnet om at «egen fremgang er bra, men at andres ulykke heller ikke er å forakte», gir normalt ikke uttrykk for noe etisk høyverdig tankegang. I den foreliggende sammenheng er det imidlertid nettopp denne virkning som gjør kriminaliseringen formålstjenlig. Straffen og strafforfølgningen har en mentalhygienisk virkning som bidrar til at reguleringen oppleves som (mer) rettferdig. Derigjennom fremmes også respekten for lovgivningen og dens mulighet for å styre atferd.

Denne mentalhygieniske virkning av straffen kan også spille en sentral rolle i forebygging av terrorisme. Straffetrusselen og straffeforfølgningen kan bidra til å hindre rekruttering til terrorisme. Straffen er samfunnets strengeste reaksjon på den uønskede atferd. Slik sender både straffebestemmelsen og ikke minst håndheving av den ut et signal om at det har skjedd en krenking av sentrale verdier som samfunnet ikke finner seg i. Når straffbare handlinger som for eksempel skadeverk eller diskriminering på arbeidsmarkedet eller i utelivet har rammet minoritetsgrupperinger som ikke føler seg integrert og akseptert i samfunnet, kan en grundig etterforskning og en eventuell etterfølgende straffereaksjon, ha en positiv effekt. Følelsen av at den mulige krenkelse blir tatt på alvor, og at samfunnets maktapparat yter den krenkede gruppe den samme beskyttelse som andre, kan bidra til å redusere opplevelsen av sosial urettferdighet og dis-

kriminering. Straffen kan på denne måte være et bidrag til å redusere *forutsetningen* for terrorisme. En del slike hendelser kan få karakter av «trigger events». På kortere sikte kan man derfor også tenkte seg at straffeforfølgningen av slike konkrete hendelser kan virke som en «lynavlleder for den provoserende effekt», og kanskje hindre at hendelsen gir *foranledning* til terrorhandlinger jf. del I s. 60).

Straffens «*kost/nytte-virkninger*» er knyttet til de tilfeller hvor den potensielle lovbrøtters avveier hva han eller hun vinner ved å gjennomføre den – som oftest moralsk indifferente – straffbare handlingen, opp mot hvilken «kostnad» straffereaksjonen(e) vil representere (Se også Bjørgos diskusjon i Del I, s. 30 - 33) Denne virkning vil naturlig nok ha sin største betydning for handlinger som foretas etter en overveid beslutning. Trafikklovbrudd og smugling er typiske eksempler, men kost/nyttevirkninger kan også gjøre seg gjeldende ved visse økonomiske lovbrudd. Fordelen som kan vinnes ved for eksempel å tilintetgjøre regnskapsmateriale, kan bli veid mot den straff som er knyttet til ikke å kunne presentere regnskapene når det kreves. Den kan også gjøre seg gjeldende i det private, for eksempel ved spørsmålet om en skal ta sjansen på overtredelse av utlendingsloven § 108, 3. ledd bokstav a, jf. § 55, og bruke «svart» arbeidskraft til å pusse opp huset. I hvilken utstrekning straffen virker preventivt basert på slike rasjonelle overveielser, henger sammen med hvor streng reaksjon som forventes, hvilke sosiale sanksjoner som er knyttet til strafforfølgningen for den aktuelle type lovbrudd, og ikke minst hvor stor oppdagelsesrisikoen er.

Som betegnelsen på denne virkning av straffen indikerer, er den «lånt» fra økonomisk teori. Virkningen er da også fylldig behandlet i den del av rettsøkonomien som kalles kriminaløkonomi (jf. Eide og Stavang 2008: 492-543). Kost/nytte-virkningen knyttet til straffen har størst betydning overfor personer som ikke har internalisert de sosiale eller moralske normer som «bærer» straffetrusselen. Overfor slike personer må trusselen om og risikoen for straff, plasseres i vektskålen for at atferden skal tippe i lovlydig retning. Eide & Stavang (2008: 501) uttrykker det slik:

«Rettsregler med straffetrusler virker som en slags prismekanisme. Ulovlige handlinger blir erstattet med lovlige handlinger når straffetrusselen øker, dvs.

når ulovlige handlinger alt i alt blir relativt mindre lønnsomme. Vi kan ikke forutsi hvilke aktører som vil endre sin atferd, men vi har grunn til å tro, og en lang rekke empiriske undersøkelser bekrefter det, at mengde av ulovlige handlinger avtar når «prisen» går opp. Teorien klarlegger i hvilken retning endringen går, men empiriske undersøkelser er nødvendige for å bestemme den kvantitative virkning.»

I forhold til terrorismefeltet vil nok kost/nytte-virkningen først og fremst være relevant overfor de som deltar som medvirkere ut fra egen nytte eller med et rent økonomisk motiv, men uten at de «brenner for saken». Det kan for eksempel være personer som er i besittelse av våpen og sprengstoff, og som er villig til å selge til de som betaler (best), eventuelt utro tjenere som for egen økonomisk vinning selger informasjon som for eksempel letter adkomsten til terrormålet. I hvilken grad straffen vil evne å påvirke atferden til slike medvirkere henger sammen med straffens størrelse og risikoen for at den skal bli en realitet, dvs. oppdragelsesrisikoen. Ser man på strafferammene i kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger i ny straffelov (20.05.2005 nr. 28) spenner de fra 3 til 30 år, med et gjennomsnitt på knapt 14 år og median på 15 år. Også gjeldende straffelov er strafferammene høye i den grad de finnes tilsvarende bestemmelser. Spennet er mellom 4 og 21 år, med et gjennomsnitt på vel 10 års fengsel. Selv om vi ennå ikke har rettspraksis på området, er det grunn til å regne med at også den utmålte straff vil være forholdsvis streng. Vel så viktig som strafferammene og forventet straff er imidlertid at det i politiloven og straffeprosessloven er gitt adgang til å bruke ekstraordinære tvangsmidler, jf. rammen «Reaktiv og pre-aktiv bruk av tvangsmidler» (Del I, s. 37 - 39). Tvangsmidler som hemmelig ransaking, kommunikasjonskontroll og romavlytting kan både i forebyggende og avvergende øyemed benyttes ved mistanke om terrorhandlinger slik det er definert i gjeldende straffelov § 147a, jf. politiloven § 17d og straffeprosessloven § 222d. Overfor en gjerningsperson som har foretatt *sin del* av den straffbare handling kan de nevnte skjulte tvangsmidler, og flere til, også på ordinær måte benyttes om etterforskningsmidler i forhold til de fleste terrorrelaterte handlinger. Samlet sett kan det neppe være tvil om at den beskrevne adgang til å gjøre bruk av tvangsmidler har økt oppdagelsesrisikoen betraktelig. I kombinasjon

med en forventning om strenge straffer, må en på generelt grunnlag kunne anta at flere potensielle medvirkere finner «lønnsomheten» så usikker at de avstår, eller om man vil, avskrekkes fra denne type kriminalitet.

Straffens *moralunderbyggende virkning*, beskrives også gjerne som et vern mot eksempelfaren. Denne forebyggende virkning av straffen retter seg først og fremst mot dem vi kan beskrive som de lovlydige «border line» tilfellene. Det vil si personer som i forhold til enkelte moralsk forkastelige handlinger trenger en stadig påminning om at det er galt. De færreste vil stjele fra arbeidsgiver eller ta med oss gjenstander som står utstilt utenfor forretninger. Men hvis slike handlinger ikke blir straffeforfulgt, vil nok de med minst moralsk ballast etter en tid definere slik atferd som «så lite ulovlige» at de ikke vil ha særlige motforestillinger mot å foreta dem. De vil følge andre lovovtrederes eksempel.

Og sannsynligvis har vi alle i varierende grad en sone hvor våre moralske normer kan bli utsatt for slik forvitring. De fleste vil nok mene at de ikke vil begå underslag. Likevel var det en betydelig del av befolkningen som i vissheten om at politiet ikke hadde kapasitet til å etterforske underslag av lånte videofilmer og dvd'er, unnlot å tilbakelevere disse. Forhåndregistrering av lånerne og depositum ble bransjens mottrekk overfor den uheldige eksempelfare som fulgte av den manglende straffeforfølgning av slike underslag. For som Andenæs (1990: 32) uttrykker det:

«Det er ikke her spørsmål om De eller jeg vil fortsette å være lovlyde selv om riset bak speilet mangler. Spørsmålet er om det ikke finnes en forholdsvis stor krets på det moralske grenseområde som vil gli ut, og om ikke de så igjen kunne trekke nye kretser med seg. Det er selvsagt tale om en langsiktig prosess, hvor den fulle virkning av en svekkelse av den rettslige reaksjon først ville inntre i løpet av en generasjon eller mer».

Innen terrorfeltet er det neppe slik at den moralunderbyggende virkning av straffen er særlig stor. Det dreier seg om medvirkning til så forkastelige handlinger at hvis man først er seg bevisst hva slags virksomhet en er involvert i, vil man ikke trenge straffens hjelp for å avgjøre om det moralske kompass viser rett eller galt!

Forebyggende virkninger rettet mot problemgrupper

De forbyggende virkninger av straffen retter seg her mot personer som allerede er involvert i kriminalitet. I vanlig juridisk språkbruk er det dette vi gjerne omtaler som straffens individualpreventive virkninger. Også disse kan deles i tre: Det er forbedrende, avskrekkende og uskadeliggjørende (inkapasiterende) virkninger.

Straffens **forbedrende virkning** oppstår når gjerningspersonene tar inn over seg den bebreidelse som ligger i straffen, og «skjønner» at (og hvorfor) handlingen var gal. Det er både usikkert og varierende i hvilken grad straffen og de strafferettslige reaksjoner har slik virkning. Reaksjonen overføring til behandling i konfliktråd tar først og fremst sikte på å fremkalle en slik reaksjon ved å skape empati med fornærmede gjennom at gjerningspersonen utsettes for den «pine» det er å måtte se den fornærmede inn i øynene, høre om virkningen av den straffbare handling, og eventuelt også bidra til å gjenopprette krenkelsen. Det kan synes som om lovgiverne i den senere tid har lagt større vekt på straffens forbedrende virkning. Det følger av straffegjennomføringsloven § 3 første ledd at kriminalomsorgen ved gjennomføringen «skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger». Forslaget om bl.a. ungdomskontrakter (jf. Egge 2004), tar jo nettopp sikte på å legge forholdene til rette for en slik foreberedende virkning. Selv om det nok også forekommer en reell forbedrende virkning av straffen i den forstand at gjerningspersonen «vender om», er det nok i større grad snakk om at straffeforfølgningen gir foranledning til endringer av sosiale forhold som har disponert for kriminalitet. Det kan for eksempel være manglende bo-, skole- eller arbeidstilbud, eller rusproblemer. Det er ikke dekkende å beskrive dette som «straffens» forbedrende virkning. Slike tiltak settes jo også ofte inn uavhengig av en straffeforfølgning. Men i den grad skolegang, arbeid eller rusbehandling settes som vilkår for en betinget straffereaksjon og dette ender i en forbedret livsførsel, er det, i den vide betydning av begrepet «straffen» som benyttes her, ikke uriktig å si at straffen har hatt en forbedrende virkning.

Overfor personer som er dømt for terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, er det neppe grunn til å regne med at straffens forbedrende virkning er særlig fremtredende. Som nevnt tidligere (s. 97), dreier det seg om handlinger hvor de færreste trenger straffens hjelp for å innse det gale og forkastelige. Og selv om man i straffansvarets periferi ikke skal se bort fra at en medvirker av sosiale årsaker har «ramlet bort i» terrorvirksomhet ved for eksempel å stjele en fluktbil, er slike tilfeller neppe mange.

Den **avskrekkende virkning** oppstår når lovbrøyteren opplever straffen som så negativ at han avstår fra fremtidige straffbare handlinger. I hvilken grad en slik virkning oppstår er det forholdsvis mye tro og mange teorier om, men det forholdsvis liten sikker forskning. Men trolig avhenger virkningen av flere faktorer: straffens art, i hvilken utstrekning den utmålte straff oppleves som inngripende av den domfelte, og av om lovbruddet er styrt av rasjonelle overveielser, impulser eller avhengighet. Om langvarig fengselsstraff ikke virker avskrekkende for voldsmenn med dårlig impuls-kontroll, sier det derfor intet om i hvilken grad en betydelig bot i kombinasjon med tap av førerretten vil ha en slik virkning på den som har hatt en tendens til rutinemessig å overskride fartsgrensene med 1/3.

I utgangspunktet skulle en tro at en for den avskrekkende virkning kunne konstatere det samme som det som foran på s. 95 - 97 er beskrevet i tilknytning til «kost / nytte» virkningen. Den som er blitt straffet har jo direkte fått føle kostnaden ved den kriminelle virksomhet, og den omstendighet at dette er anskueliggjort ved meget følbare «pedagogiske virkemidler» burde jo fremme en enda sterkere endring av livsførselen i retning av å avstå fra straffbare handlinger. Når det ikke uten videre er slik, kan det i alle fall ha to årsaker: Det klientellet vi her forholder oss til er de som tross kunnskap om straffetrusselen likevel har valgt å foreta den kriminelle handling. Det sier det seg selv at en i denne gruppe finner en vesentlig større andel som av ulike grunner ikke evner å la seg styre av straffen. Man kan kanskje uttrykke det slik at det meste av straffens avskrekkende virkning er tatt ut gjennom «kost / nytte» – virkningen på det forebyggende stadiet, jf. foran på s. 95 - 97. Dertil kommer at selve straffullbyrdelsen - særlig de ubetingede frihetsstraffer - kan utsette domfelte for impulser fra

det øvrige kriminelle miljø som mer enn nøytraliserer den avskrekkende virkning av straffen.

I diskusjonen om staffens individualpreventive avskrekkende virkning har en gjerne sett på straffens evne til å avholde den straffede fra nye straffbare forhold generelt. I forhold til terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger kan en likevel ha et mer begrenset siktemål. Nemlig at de som er blitt straffet avstår fra nettopp denne type kriminell virksomhet i fremtiden. Her kan det kanskje være grunn til noe større optimisme. I diskusjonen ovenfor (s. 95 - 97) er «kost / nytte»-virkningene særlig knyttet til de som opererer i terrorlovgivningens periferi, dvs. i form av medvirkning av ulike slag. Det er argumentert for at kombinasjonen av økt oppdagelsesrisiko p.g.a. bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder og forholdsvis streng straff kan virke forebyggende. Det er grunn til å tro at dette også kan virke overfor de som rent faktisk er fått føle at både oppdagelsesrisikoen og straffen er høy. Kanskje ikke i den forstand at de trer inn i de lovlydiges rekke, men slik at de i fremtiden velger *ikke* «å tilby sine tjenester» til terrorrelatert virksomhet, men velger mer tradisjonell kriminalitet hvor risikoen for oppdagelse og straff er mindre. En slik dreining i retning av annen kriminell virksomhet, må i denne sammenheng anses som et gode.

Den *uskadeliggjørende / inkapasiterende virkning* er knyttet til at gjerningspersonen varig eller for en tid fysisk hindres fra å foreta nye straffbare handlinger (jf. Del 1, s. 44 - 46). Det ytterste middel i denne gruppe er dødsstraffen. I tider hvor man benyttet talionsstraffer etter «øye for øye, tann for tann-prinsippet», var straffen gjerne utformet slik at den både gjenspeilet og forhindrede tilsvarende handlinger. Man kappet for eksempel hånden av tyven. Overført til vår tid kunne straffen for eksempel vært at man blindet alle biltyver. I en moderne og human strafferettspleie er en slik form for uskadeliggjøring utenkelig.

I vår straffelovgivning er derfor straffens uskadeliggjørende virkning først og fremst knyttet til forskjellige former for frihetsberøvelse. Overfor handlinger som er av et slikt alvor eller omfang at en benytter fengsel eller forvaring, vil gjerningspersonen i stor utstrekning hindres fra å begå nye straffbare handlinger så lenge frihetsberøvelsen varer. I de senere år har

det særlig vært overfor de meget aktive og tilbakefallende vinningskriminelle at fengselsstraffens uskadeliggjørende virkning har stått sentralt. Siktemålet med en strengere straff for disse lovbrøyttere har ikke først og fremst vært forbedring eller avskrekking, men rett og slett fysisk å hindre dem i en lengre periode å begå nye kriminalitet. Forvaring brukes overfor farlige lovbrøyttere som har begått alvorlige forbrytelser mot liv, helse eller frihet, og hvor begrunnelsen for den langvarige, og i stor utstrekning tidsubestemte reaksjon, er å forhindre ny alvorlig kriminalitet. Problemet her består i å avgjøre hvem som fortsatt vil representere en slik særlig fare også etter at de har sonet en under enhver omstendighet langvarig tidsbestemt frihetsstraff.

Men også det en kaller reaksjoner i frihet, kan ha en uskadeliggjørende /inkapasiterende virkning. Når den domfeltes kriminalitet er knyttet til bestemte geografiske områder, som byens handlesenter, kan for eksempel samfunnsstraff eller betinget fengsel som inneholder en betingelse om og overvåking av at den domfelte ikke oppholder seg utenfor eller innenfor et nærmere angitt område, ha en betydelig uskadeliggjørende virkning. Rent økonomiske reaksjoner – bot og inndragning – vil normalt ikke virke uskadeliggjørende. Vellykket og omfattende utvidet inndragning, jf. straffeloven § 34a, kan likevel innebære at gjerningspersonen ikke har de nødvendige økonomiske forutsetninger for å forsette sin kriminelle aktivitet. Også et rettighetstap som respekteres vil ha en betydelig inkapasiterende virkning: Legen som har foregrepet seg seksuelt på sine pasienter fratas retten til å være lege, og bedrageren og konkursrytteren fradømmes retten til for alltid til å drive næringsvirksomhet. Overfor trafikklovbrudd vil idømmelse av tap av førerretten for en periode eller for alltid, i alle fall bidra til å forebygge nye tilsvarende lovbrudd.

Terrorhandlinger har konsekvenser som ofte er så katastrofale at det vil være et for beskjedent bidrag bare å sørge for at eventuelle gjerningspersoner hindres fra å begå nye terrorhandlinger, selv om dette skjer for en periode på 20 år (2/3 av maksimalstraffen på 30 år). En ser derfor en klar tendens til at straffelovgivningen tar mål av seg til å virke inkapasiterende før den alvorlige terrorhandling har funnet sted. Virkemidlet er frem-

veksten av det som har fått betegnelsen «pre-aktiv» strafferett (jf. Husabø 2003). Husabø har også vist at denne form for kriminalisering ikke er uten betenkeligheter (Husabø 2004, se også Jacobsen 2009). Siden denne artikkel bare omhandler mulige forebyggende virkninger av straffen, lar jeg disse betenkeligheter ligge her.

I sin artikkel «Pre-aktiv strafferett» beskriver Husabø (2003: 98) denne form for kriminalisering slik:

«I moderne straffelovgivning ser vi ein markert tendens til endring av strafferettens karakter, ved at fokus vert retta inn mot å avdekka og avverja kriminaliteten på førehand, før denne har resultert i fullførte, ofte sterkt skadelege brotsverk. Dei fleste former for kriminalitet har som kjent ulike forstadium, frå den første tanken, via planlegging, organisering, teknisk tilrettelegging osv. og til det endelege brotsverket. Ein strafferett som tek sikte på å møte den kriminelle verksemda allereie på eit slikt forstadium, kan kallast « pre-aktiv ».

I norsk lovgivning har denne pre-aktive strafferetten bl.a. resultert i bestemmelsen i straffeloven § 147, 3.ledd som gjør det til et selvstendig straffbart forhold å planlegge eller foreberede en terrorhandling, jf. definisjonen i bestemmelsens 1. ledd, eller å inngå forbund med noen om å begå en slik handling. Strafferammen er 12 år. I § 147b er det også gjort til et eget straffbart forhold med en strafferamme på 10 år å finansiere terrorhandlinger. På et tidlig tidspunkt kan det ofte være vanskelig å avgjøre, eller i alle fall føre tilstrekkelig bevis for hva slags straffbare handlinger som planlegges. I slike tilfeller vil straffeloven § 162 kunne være til hjelp, i det den gjør det til et selvstendig straffbart forhold generelt å inngå et forbund i form av en organisert kriminell gruppe med det formål å begå lovbrudd med strafferamme på minst 3 år. Vet man derimot så mye at den straffbare virksomhet som planlegges i alle fall vil innbefatte grov legemskenkelse eller drap, kan også spesialbestemmelsen i straffeloven § 233 a benyttes. Den har en strafferamme på 10 år. For terrorbekjempelsen er også bestemmelsen i straffeloven § 161 relevant. Med en strafferamme på opp til 10 år, kriminaliserer bestemmelsen det å anskaffe, tilvirke eller oppbevare skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller utstyr for å tilvirke eller anvende slike gjenstander, hvis hensikten med handlingen er å begå en forbrytelse. Av betydning for å forebygge terror-

handlinger er også straffeloven § 152a som bl.a. gjør det til et straffbart forhold å motta, besitte, overføre eller spre materiale som består av eller inneholder plutonium eller uran, og straffeloven § 153a som gjør det straffbart å utvikle, fremstille, lagre eller anskaffe bakteriologiske eller biologiske substanser eller toksiner av en slik type eller i ens lik mengede at de ikke er berettiget for fredelig formål. Strafferammen i § 152a er 4 år og i § 153a inntil 10 år.

Som vi ser er det først og fremst for alvorlige handlinger med risiko for omfattende integritetskrenkelser at en har lagt forholdene til rette for å utnytte straffens inkapasiterende virkning i forebyggende øyemed. Den generelle «forbundsbestemmelsen» i straffeloven § 162c kan imidlertid brukes ved mer ordinær kriminalitet også. Det samme kan også sies om forseelsesbestemmelsen i straffeloven § 352a som med en strafferamme på 6 måneders fengsel og bøter har kriminalisert på offentlig sted å bære «kniv eller lignende skarpt redskap som er egnet til bruk ved legemskrenkelser», og om lov om skytevåpen (9. juni 1961 nr. 1) § 27b, 2. ledd som med en trussel om fengselstraff på inntil 2 år forbyr å bære skytevåpen på offentlig sted. Selv om det nok kan virke truende, er det ikke direkte skadevoldende at personer bærer kniv eller skytevåpen på offentlig sted. Slik atferd disponerer imidlertid for at alvorlige legemskrenkelser i en gitt situasjon kan bli resultatet. At selve den handling å bære slike våpen på offentlig sted er kriminalisert, gjør det mulig å gripe inn før – pre-aktivt - en potensiell legemskrenkelsessituasjon er i ferd med å oppstå.

Alle de ovenfor nevnte pre-aktive bestemmelser er videreført i ny straffelov av 20. mai 2005 nr. 28 i paragrafene 133, 135, 142, 189, 191 og 279.

Betydningen av at disse forberedelseshandlinger er gjort til selvstendige straffbare forhold er både av strafferettlig og straffeprosessuell art. Allerede når det foreligger skjellig grunn til mistanke om en slik forberedelseshandling kan det anvendes straffeprosessuelle tvangsmidler. Ved de pre-aktive straffebestemmelser som har en strafferamme på 10 år eller mer, vil det være adgang til kommunikasjonsavlytting (strpl. § 216a), hemmelig ransaking (strpl. § 200a) og teknisk sporing av person (strpl. § 202c). Er strafferammen 5 år eller mer gir det adgang til å bruke kommunikasjons-

kontroll i form av tilgang til trafikkdata (strpl. § 216b) og teknisk sporing mot kjøretøyer og gods (strpl. § 202b). Ved skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som kan være ledd i terrorforberedelse er på gang gir straffeprosessloven § 202a adgang til skjult fjernsynsovervåking på aktuelle områder allerede når den aktuelle straffbare handling kan straffes med strengere straff enn 6 måneders fengsel.

I kombinasjon med mer tradisjonelle etterforskingsskritt som spaning, kildekontakt og avhør kan politiet ved bruk av disse midler oppdage og gripe inn mot handlinger som er et ledd i forberedelsen av en alvorlig terrorhandling lenge før den begynner å nærme seg utførelsen. Virkningen av dette vil ofte bli at den eller de som planlegger terrorhandlingen, fysisk hindres fra å gjennomføre sitt forehavende, dvs. inkapasiteres. Figurativt kan den pre-aktive strafferetten på terrorområdet fremstilles slik:



Personer som deltar i eller medvirker på disse forberedelsesnivåene kan pågripes og straffes, som regel med en frihetsstraff som setter dem ut av spill for en periode. Økonomiske midler som er skaffet til veie for å finansiere terrorvirksomheten kan inndras. Det samme gjelder utstyr anskaffet til bruk ved terrorhandlingen, og det uavhengig av om utstyret i seg selv er

ulovlig å besitte eller ikke, jf. straffelovens bestemmelser om inndragning av vinning og gjenstander i §§ 34,34a og 35.

Samlet sett må de pre-aktive straffebestemmelsene og den pre-aktive etterforskning de gir grunnlag for, antas å kunne ha en betydelig inkapasiterende – dvs. uskadeliggjørende – effekt overfor den eller de som har som mål å utføre selv terrorhandlingen. Når Husabø (2004: 180) fremholder at

«Etter 11. september har utviklinga av terrortiltak skote ny fart, og ført til endringar av regelverket på mange ulike rettsområde, slik som informasjonsutveksling, grensekontroll og innvandringskontroll. Framfor alt er det likevel strafferetten som har vorte gjenstand for endringar. Strafferetten har blitt rekna som eit sentralt verkemiddel for å oppnå den politiske målsetjinga å få bukt med terrorismen.»

er det trolig denne inkapasiterende effekt han først og fremst har hatt i tankene. I hvilken grad dette har virket etter forutsetningene, er det av lett forståelige grunner liten offentlighet om. Men oppslag i ulike nyhetsmedier de siste år om at flere ti-talls terrorangrep er avverget i Europa kan vel tyde på at den pre-aktive strafferettens inkapasiterende effekt ikke har vært helt uten suksess!³⁸

Avslutning

Når man bruker det samme analytiske rammeverk, fremgår det særlig klart at tradisjonell forebygging på den ene side og straffeforfølgning på den annen, ikke generelt står i noe logisk eller faktisk motsetningsforhold til hverandre. De utgjør derimot ulike strategier og midler for nå det samme mål: Nemlig å styre atferd i fremtiden, og herigjennom å bidra til å opprettholde eller skape et samfunn som gir grunnlag for en sameksistens som vi ut fra gjeldende verdiprioriteringer anser som ønskelig.

³⁸ Jf. nettutgaven av Dagavisen 19. februar 2008, hvor daværende Sjef PST, Jørn Holme uttaler at man i europeiske land har klart å avverge ca 50 terroraksjoner. <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article336267.ece> [07.02.2011].

Litteratur

- Andenæs, Johs.** (1990). «Almenprevensjon – illusjon eller realitet?» I: J. Andenæs (1990). *Straff, almenprevensjon og kriminalpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget. (Opprinnelig i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap* (1950), s. 103 flg.)
- Andenes, Johs.** (2004). *Allminnelig strafferett*. Oslo: Universitetsforlaget (5. utgave).
- Egge, Marit** (2004). *Forsøk med Ungdomskontrakter – en alternativ reaksjonform rettet mot unge lovbyggere*. Oslo: PHS-Forskning 2004:1.
- Egge, Marit m.fl.** (2008) *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene* (Samarbeidsrapport NIBR/Politihøgskolen 2008)
- Eide, Erling, og Stavang, Endre** (2008). *Rettsøkonomi*. Oslo: Cappelen.
- Erstad, Ola** (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. Oslo: PHS-Forskning 1997:3.
- Hauge, Ragnar** (1996). *Straffens begrunnelser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Husabø, Erling Johannes** (1999). *Straffansvarets periferi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Husabø, Erling Johannes** (2003). «Pre-aktiv strafferett». *Tidsskrift for Strafferett*, 2003 side 97 flg.
- Husabø, Erling Johannes** (2004). «Strafferetten og kampen mot terrorisme». *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap*, 2004, s. 180 flg.
- Jacobsen, Jørn R.T.** (2009). *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*. Bergen: Fagbokforlaget 2009).
- Ross, Alf** (1969). «Straffens formål», *Tidsskrift for Retsvitenskap*, (1969), side. 391 flg.

Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet

Denne rapporten setter samfunnets bekjempelse av terrorisme inn i et helhetlig kriminalitetsforebyggende perspektiv. Den klargjør hvilke grunnleggende strategier som



kan brukes for å forebygge at terrorhandlinger gjennomføres. Her tenkes det på forebygging i en bred betydning av ordet: å hindre at (nye) terrorhandlinger skjer i fremtiden, eller å redusere antallet og alvorligheten av slike handlinger. For å oppnå dette, er det nødvendig å få de positive forebyggende virkemidlene og de mer repressive strafferettslige virkemidlene til å virke i samme retning, uten å undergrave hverandre.

Rapporten består av to selvstendige studier som tematisk og analytisk har en indre sammenheng.

Tore Bjørgos bidrag etablerer en helhetlig modell for kriminalitetsforebygging, anvendelig for de fleste kriminalitetstyper, men som her anvendes på kriminalitetsformen terrorisme. Studien identifiserer ni forebyggende mekanismer: Bygge normative barrierer, avskrekking, avverging, uskadeliggjøring, beskytte sårbare mål, redusere gevinster, redusere skade, redusere rekruttering, og rehabilitering. For hver av disse forebyggingsmekanismene spesifiseres det hvem som er målgruppen, hvilke virkemidler som kan brukes for å utløse mekanismen, hvilke aktører som har ansvar for implementering, samt styrkene og de utilsiktede bivirkningene ved de ulike virkemidlene.

Tor-Geir Myhrers bidrag tar – fra en juridisk synsvinkel – for seg straffens mulige forebyggende virkninger generelt og overfor terrorisme spesielt. Dette analyseres innenfor det samme rammeverk som benyttes i mer tradisjonelle forebyggende teori. De mulige forebyggende effekter av straffen deles derfor i tre hovedgrupper som igjen deles i tre: Tre virkninger som retter seg mot befolkningen som helhet, tre som primært er myntet på risikogrupper og tre som har mindre problemgrupper som mål. Analysen viser at det ikke noen prinsipiell motsetning mellom mer tradisjonell forebygging og straffeforfølgning, men at det er ulike strategier for å nå det samme mål: Bekjempe eller redusere kriminaliteten.

Politihøgskolen

Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no

